

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE POSGRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA E LABOR
LEGISLATIVO: As interfaces da representação política

ANTONIO CARLOS TORRENS

CURITIBA
2015

ANTONIO CARLOS TORRENS

**A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA E LABOR
LEGISLATIVO: As interfaces da representação política**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
graduação em Sociologia do Departamento de
Ciências Sociais da UFPR, como requisito à
obtenção do título de Doutor .

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira

**Curitiba
2015**

Catálogo na publicação
Vivian Castro Ockner – CRB 9º/1697
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação – UFPR

Torrens, Antonio Carlos

A Câmara Municipal de Curitiba e labor legislativo: as interfaces da representação política. / Antonio Carlos Torrens – Curitiba, 2015.
316 f.

Orientador: Profº Drº Ricardo Costa e Oliveira
Dissertação de (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências

Humanas, Letras e Artes
Universidade Federal do Paraná

1. Sociologia política – Câmara Municipal de Curitiba (PR)
 2. Poder legislativo – câmaras municipais – vereadores
 3. Administração municipal – orçamento público – eleição municipal.
- I. Título

CDD 328.8161



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 906 Fone e Fax: 3360-5173

PARECER

A banca examinadora, instituída pelo colegiado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, após arguir o candidato **Antonio Carlos Torrens**, em relação ao seu trabalho de tese intitulado "A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA E O LABOR LEGISLATIVO; AS INTERFACES DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA" é de parecer favorável à A. PROVAÇÃO do acadêmico, habilitando-o ao título de *Doutor* em Sociologia, linha de pesquisa "Cidadania e Estado" da área de concentração em SOCIOLOGIA. Curitiba, 24 de abril de 2015.

Profª Drª Mônica Helena Harrich Silva Goulart

Profª Drª Neimar Duarte Azevedo

Prof. Dr. Lafayette Santos Neves

Prof. Dr. Paulo Rogério dos Santos Baía

Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira
Orientador e presidente

“A presença e a circulação de uma representação (ensinada como código da promoção socioeconômica por pregadores, por educadores ou por vulgarizadores) não indicam de modo algum o que ela é para seus usuários. É ainda necessário analisar a sua manipulação pelos praticantes que não a fabricam. Só então se pode apreciar a diferença ou semelhança entre a produção da imagem e a produção secundária que se esconde nos processos de sua utilização.”

MICHEL DE CERTEAU – A invenção do cotidiano

Agradecimentos

À minha mulher Geralda, e filhos Ana, Jonas e Janina, que dão algum sentido ao caos.

Às grandes mulheres e colegas Raquel Bragatto, Renata Toledo e Alejandra Nícolas, que tornaram essa jornada mais agradável e bem-humorada.

Aos colegas do trabalho que apoiaram e compreenderam a confusão temporária na lide cotidiana e ajudaram a finalizar o trabalho, principalmente a Heloise, compreensiva como chefe, o Carlos com sua revisão generosa e Jucimara com seus importantes esclarecimentos sobre o orçamento público.

Ao orientador Ricardo Costa de Oliveira, que indicou um caminho no emaranhado inicial e tornou inteligível o trabalho final.

A todos os não citados, mas que por certo de muitas maneiras incentivaram este trabalho e sabem do meu agradecimento.

RESUMO

As atividades legislativas organizadas dentro do arcabouço institucional do parlamento municipal de Curitiba-Pr são inúmeras, impulsionadas não apenas pela necessidade de solução de demandas da população, mas são importantes elementos da conexão e das trocas que se estabelecem entre os representantes políticos, os representantes e o poder executivo. Os requerimentos, as indicações, os projetos de lei, as homenagens, cada tipo de ação parlamentar é provocada por diferentes ambições, cada uma delas traz o seu significado e todas elas são necessárias à performance parlamentar. Por outro lado, os vereadores carecem de participação nas Audiências e Consultas Públicas e outros mecanismos de aprimoramento constitucional que possibilita a sociedade organizada opinar e alterar a discussão e encaminhamento das políticas públicas, principalmente no que se refere à construção do Orçamento Público Municipal. Os vereadores desenvolvem laços mais duradouros que trocas eleitorais em sua prática corriqueira, estabelecendo que se denomina conexão político-representativa, mas não desenvolvem participação efetiva nas grandes questões que realmente conduzem e definem a feição da administração pública municipal.

Palavras chaves: Eleição municipal, Orçamento público, atividades legislativas, Audiências públicas. Consultas públicas

ABSTRACT

Legislative activities organized within the institutional framework of the municipal of Curitiba-Pr, Parliament are numerous, driven not only by the need of attending population demands, but they are also important elements of connection and exchanges established between the political representatives, representatives and the executive power. Each type of parliamentary action is provoked by different ambitions, each of brings its meaning and all of them necessary for parliamentary performance. On the other hand, the City councilors lack of participation in Hearings and Public Consultations and other constitutional mechanisms enable organized society to opine and change the discussion and routing of public policies, especially in the ones related to elaboration of the Municipal Public Budget. The councilors develop more lasting bonds than only electoral exchanges in their common practice, establishing what is called political representative connection, but they do not develop effective participation in the big issues that actually lead and define the politic feature of the municipal public administration.

Keywords: Municipal election, public budget , legislative activities , public hearings .
public consultations

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1: Apuração das Eleições 2008 em Curitiba.....	107
Quadro 2: Distribuição dos Partidos na Camara Municipal de Curitiba em 2008	107
Quadro 3: Eleição para prefeito de Curitiba em 2012 (primeiro turn	108
Quadro 4: Eleição para prefeito de Curitiba (segundo turno)	108
Quadro 5: Quociente eleitoral e partidário	122
Quadro 6: porcentagem da verba destinada ao custeio do legislativo municipal	129
Quadro 7: Quadro de Receitas e Despesas Prefeitura de Curitiba	130
Quadro 8: Vereadores eleitos em 2008 e 2012 em Curitiba	134
Quadro 9: Composição da mesa da Câmara Municipal de Curitiba - 2008.....	152
Quadro 10: Composição da mesa da Câmara Municipal de Curitiba 2012.....	153
Quadro 11: Indicação de prêmios e sugestões ao executivo – amostra 2009/2013	176
Quadro 12: Indicações da amostra	176
Quadro 13: Total de indicações de prêmios	177
Quadro 14: Projetos de Lei Ordinária 2009/2013 - Amostra	180
Quadro 15: Total de Leis Ordinárias 2009/2013 por vereador - amostra	190
Quadro 16: Resumo Leis Ordinárias - total de vereadores 2009/2013	191
Quadro 17: Todos os vereadores e amostragem	192
Quadro 18: Requerimento à Prefeitura 2009 - Amostra.....	194
Quadro 20: Número de requerimentos enviados à Prefeitura Municipal de Curitiba 2009/2013.....	196
Quadro 21: Requerimentos a outros órgãos 2009/2013 - amostra	198
Quadro 22: Valor das emendas ao orçamento	205
Quadro 23: Emendas ao orçamento por vereador 2009/2013	205
Quadro 24: Atividades legislativas entre os anos de 2009 e 2012.....	221
<i>Quadro 25: Atividades dos veradores - sintese</i>	<i>221</i>
Quadro 26: Regional Bairro novos -Consultas e audiências públicas.....	230
Quadro 27: Regional do Cajuru – consulta e audiências públicas.....	231
Quadro 28: Regional Matriz – Consultas e audiências públicas	232
Quadro 29: Audiências Públicas – Orçamento – 2008/20213	233
Quadro 30: Canais de acesso de participação no orçamento.....	234
Quadro 31: Solicitações pelos canais da prefeitura de Curitiba.....	235
Quadro 32: 2013 – 22.331 sugestões.....	235
Quadro 33: Solicitações à Prefeitura de Curitiba em 2014.....	237

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	11
1. BALANÇO BIBLIOGRÁFICO SOBRE A REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR	11
1.1 PARLAMENTO: ANTECEDENTES E ATUALIDADE	16
1.2 O PRESIDENCIALISMO E A RELAÇÃO EXECUTIVO/LEGISLATIVO	21
1.3 DELIMITAÇÕES DO ENFOQUE: REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SUAS FRONTEIRAS	27
1.4 A ATUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	32
1.5 A MODERNIDADE, A REPRESENTAÇÃO E A PRÁTICA POLÍTICA	35
1.6 MECANISMOS DE INTERFERÊNCIA NA ATIVIDADE LEGISLATIVA PARLAMENTAR	37
1.7 PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE LEGISLATIVO.....	40
CAPÍTULO II.....	44
2. A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA: TRAJETÓRIA DE UM PODER	44
2.1. A REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL	44
2.2 ORIGEM E PRESSUPOSTOS DA CÂMARA MUNICIPAL NO BRASIL E EM CURITIBA	47
2.3 A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA – PRIMORDIOS.....	53
2.4 O MUNICÍPIO BARSILEIRO: FORMATO DO PODER LOCAL E SUAS MUDANÇAS	55
2.5 A FASE BRASILEIRA DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL.....	60
2.5.1 O Governo Municipal na Monarquia.....	60
2.5.2 O Governo Municipal até 1937	65
2.5.3 O Governo Municipal de 1946 a 1964	68
2.5.4 O Governo Municipal de 1964 a 1988	71

2.6 EVOLUÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL E POLÍTICO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO.....	74
2.7 ATRIBUIÇÕES DAS CÂMARAS MUNICIPAIS EM PERÍODOS CRÍTICOS.....	75
2.8 O MUNICÍPIO E O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	76
2.9 MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO	78
2.9.1 Canais de informação das atividades do Legislativo.....	87
2.9.2 Mecanismos institucionais de controle.....	89
2.10 O CASO EMBLEMÁTICO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO.....	94
CAPÍTULO III	104
3. O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO- ADMINISTRATIVA LOCAL: A CÂMARA DE CURITIBA E AS MUDANÇAS RECENTES.....	104
3.1. O LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	104
3.2 AFAZERES LEGISLATIVOS: AGENDA CHEIA	113
3.2.1 Da prática política à prática legislativa: as regras do jogo	114
3.3 O SISTEMA ELEITORAL LEGISLATIVO E SUAS CARACTERÍSTICAS	122
3.4 A COMPOSIÇÃO DO LEGISLATIVO: A FORMAÇÃO DE REPRESENTANTES POLÍTICOS.....	124
3.4.1 Do que dispõe um vereador para suas atividades.....	127
3.4.2 <i>O custo da atividade parlamentar</i>	128
3.5 OS REPRESENTANTES POLÍTICOS DO MUNICÍPIO E SUA CATEGORIZAÇÃO	132
3.5.1 Composição dos votos por região e área de atuação	144
3.6 ATIVIDADES LEGISLATIVAS: DO QUE SE OCUPA O VEREADOR	147
3.6.1 A estrutura legislativa.....	150
3.6.2 O legislativo e a prática cotidiana: entre as normas e as possibilidades.....	157

3.6.3 A atividade legislativa: a prática que excede e a prática que carece na representação política	160
CAPÍTULO IV	169
4. A CONSTRUÇÃO DAS CONEXÕES POLÍTICO-REPRESENTATIVAS NO PARLAMENTO MUNICIPAL: A AÇÃO QUE EXCEDE E A AÇÃO QUE CARECE	169
4.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A PRÁTICA LEGISLATIVA.....	169
4.2 A FORMAÇÃO DA “CONEXÃO ELEITORAL”: A CONSTRUÇÃO DA AÇÃO PARLAMENTAR	171
4.2.1 A ação legislativa das indicações, requerimentos, projetos de lei e homenagens	172
4.3 O ORÇAMENTO MUNICIPAL: O LEGISLATIVO, AS CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.	222
4.3.1 Orçamento Público: instrumento para gestão de recursos.....	225
4.3.2 O Poder Legislativo e o Orçamento Público	235
4.3.3 Divisão de responsabilidades: limites do poder legislativo no orçamento	241
4.4 EMENDAS PARLAMENTARES – A QUE SERÁ QUE SE DESTINA?	243
4.5 A INTERMEDIÇÃO LEGISLATIVA E SUA EFICÁCIA	244
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	247
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	253
ANEXO I.....	264
ANEXO II	275
ANEXO III	277
ANEXO IV	282
ANEXO V	284
ANEXO VI.....	287
ANEXO VII.....	289
ANEXO VIII	291

ANEXO IX296

ANEXO X297

ANEXO XI300

1. INTRODUÇÃO

No parlamento do sistema republicano presidencialista brasileiro são geradas normas sociais e políticas, como a organização do sistema eleitoral e a delegação política de representantes eleitos como forma indireta de participação da sociedade civil em assuntos de Estado, gerando interesse investigativo pela importância do tema na vida política e social, em todos os níveis de atuação. O parlamento suscita pesquisas, tanto na sociologia quanto no direito e filosofia, seja com ênfase no sistema eleitoral, na relação entre o legislativo e o executivo ou na atuação dos partidos políticos na arena legislativa. Há um campo de análise que se desenvolve nas ciências sociais em nosso país, e que já possibilita um levantamento de temas desenvolvidos ao longo dos últimos anos.

Em trabalho que procura organizar um levantamento da produção recente da ciência política sobre os legislativos municipais, Da Silva mostra-nos que já há uma produção consistente no que se refere ao legislativo, de âmbito federal, que serve como referência e é base para o posterior desenvolvimento de análises do poder legislativo municipal:

As pesquisas acerca do funcionamento das instituições políticas brasileiras podem ser consideradas dentre as que mais avanços teóricos e metodológicos obtiveram na ciência política nacional desde meados da década de 1990. Enquanto parte desse avanço houve a consolidação de um campo em específico, designado estudos do legislativo no Brasil. (DA SILVA, 2013, p.3).

A partir de levantamento de Ignácio e Rennó (2009), que estabelecem didaticamente as subáreas de investigação no campo parlamentar, sobretudo nas atividades legislativas levadas a cabo no Congresso Nacional, são relevantes: 1) estudos envolvendo partidos políticos; 2) estudo sobre dinâmicas de eleição/reeleição e de recrutamento político e carreiras parlamentares; 3) estudos sobre a relação Executivo-Legislativo.

Da Silva (2013, p.40) mostra a evolução metodológica e conceitual dos estudos sobre o assunto, enfatizando que “o poder Legislativo havia sido interpretado durante muitos anos (até meados da década de 1980) apenas como um resultado das escolhas feitas pelos eleitores em meio às regras do sistema eleitoral e do sistema partidário”. O conjunto das análises sobre

o legislativo priorizou a representatividade parlamentar sob a pluralidade da sociedade brasileira nesse período.

Ainda Da Silva (2013, p.4):

“O legislativo, em específico, seguia como grande alvo de críticas pelos analistas por não possuir a capacidade de refletir as vontades dos amplos segmentos sociais diversificados regionalmente no país, sendo o lugar das negociações clientelistas e práticas fisiológicas de políticos essencialmente preocupados em legislar para garantirem a manutenção de seus redutos eleitorais”.

Esse viés de análise foi criticado e revisto, culminando no que é considerado como o movimento renovador na ciência política brasileira, o neoinstitucionalismo, que prioriza a compreensão das instituições políticas como moldadoras das ações dos atores que as compõem. Compreender as instituições e sua influência no comportamento dos indivíduos que atuam no seu interior é central para a análise político-parlamentar. Essa vertente tem como premissas em sua formulação teórica três postulados:

- a) As instituições estruturam e ordenam o comportamento político dos atores. É o foco central na análise da vida política;
- b) Os marcos institucionais nos quais os indivíduos agem apresentam impacto decisivo sobre o comportamento dos atores inseridos no sistema político;
- c) As instituições possuem duas ordens de procedimentos: os formais e os informais, sendo os primeiros passíveis de ser descritos oficialmente, já os segundos poderiam ser determinados por meio de análises contínuas acerca do comportamento dos atores em seu cotidiano no interior da instituição.

Da Silva (2013) destaque que nesse inventário de variantes teóricas e metodológicas sobre o legislativo, que Hall e Taylor expõem, a partir dessas premissas, o desenvolvimento de três métodos de análise sobre as instituições e atores políticos: a primeira, conhecida como institucionalismo histórico, desenvolve a interpretação das instituições como reflexo da trajetória percorrida pelos atores em cada contexto local, gerando-se um determinado tipo de desenvolvimento histórico que é fruto de processos políticos de longo alcance e relações entre atores em variadas circunstâncias políticas, sociais e econômicas. O segundo método de análise tem como base a escolha racional e a unidade mínima de análise são os indivíduos e

suas escolhas segundo as “regras do jogo” no qual estão inseridos. Por último, o institucionalismo sociológico, que procura afirmar que formas e práticas institucionais não são adotadas por serem mais eficazes, mas devem ser consideradas como práticas culturais que são “institucionalizadas”, ou rotinizadas nas organizações modernas, entre elas o parlamento.

De acordo com Da Silva (2013) é com base neste aparato teórico e metodológico que se desenvolveram os trabalhos em torno dos legislativos municipais. Gerado pelas características particulares em contraposição à política federal, as Câmaras Municipais e os vereadores tornaram-se sujeitos que desempenham papel significativo dentro do espectro político-institucional e da análise neoinstitucionalista, e que acabaram por merecer investigações que questionam principalmente:

- a) O comportamento dos vereadores nas Câmaras Municipais;
- b) O papel desempenhado pelos partidos políticos no processo decisório local e na articulação das lideranças locais;
- c) Os aspectos gerais do processo legislativo, como as regras de tramitação dos projetos, a utilização de dispositivos legislativos que não geram leis, o uso de emendas nos projetos, à atividade das Comissões Permanentes e o tempo de tramitação das proposições;
- d) As negociações envolvendo aspectos fundamentais da relação Executivo-Legislativo local;
- e) As dinâmicas existentes entre arena de governo e arena eleitoral.

Dentro do campo de investigação do sistema representativo parlamentar, o interesse é precisamente o nível municipal de governo, mais precisamente o poder legislativo municipal, visto aqui como participante estendido dos princípios gerais do sistema democrático presidencialista e do estado de direito e, por extensão, sujeito às mesmas regras institucionais dos níveis federal e estadual. Em que pese a autonomia municipal conquistada na Constituição de 1988 em sua plenitude (autogoverno, autoadministração, autonomia financeira, Lei Orgânica Municipal), as regras e os limites institucionais são impostos pela Constituição Federal. (arts. 1º, 18 § 4, 23, 29, 30, 31, 182 da CF) .

Pretende-se organizar o trabalho em torno da discussão das atividades principais do poder legislativo municipal – legislar as normas que regem a vida social do município e fiscalizar o poder executivo na condução e execução das políticas públicas – com a intenção

de demonstrar que a atividade legiferante ocupa grande parte da ação dos vereadores, enquanto a fiscalização do poder executivo deixa a desejar, omissão essa que permite o predomínio quase absoluto na gestão das políticas públicas municipais, que são organizadas a partir da elaboração do Orçamento Municipal, atividade considerada privativa do poder executivo.

A representação política parlamentar no âmbito municipal é o tema deste estudo, mais especificamente a prática política institucional dos vereadores da Câmara Municipal de Curitiba, focalizado no período de 2008 a 2013, com seus antecedentes e desdobramentos. Traz-se à discussão a atuação político parlamentar em toda sua extensão, qual seja nas atividades legiferantes e nas atividades de fiscalização inerentes às funções do poder legislativo, para se verificar a real dimensão da participação do parlamento municipal na elaboração das políticas públicas que dizem respeito ao município e sua população. Pretende-se demonstrar que os vereadores apresentam grande número de atividades no desempenho legislativo, sob a forma de projetos de lei, requerimentos, pedidos de informação, indicações e homenagens que, se pelo aspecto de relacionamento entre representantes parlamentares e representados cumpre determinado papel agregador político-eleitoral (e por certo de representatividade), por outro ocupa a maior parte da atividade legislativa, o que acarreta pouca ação parlamentar frente às necessidades de intervenção na elaboração e fiscalização das políticas públicas, principalmente no que se refere ao Orçamento Público Municipal, que nos moldes atuais está elaborado e definido como atribuição privativa do poder executivo, restando ao legislativo à tarefa de apresentar emendas orçamentárias, de forma a responder demandas do eleitorado e da população aos parlamentares, organizada ou não, sobre questões não contempladas no orçamento público.

A análise sugere que – no nível municipal e no caso em questão – o parlamento, como um conjunto normativo que impulsiona processos sociais, relações interinstitucionais e formas concretas de ação política, não desempenha hoje papel significativo na condução dos programas essenciais de governo que dizem respeito à vida social do município, isto é, referente à distribuição da riqueza social. Se apresentado no decorrer deste estudo que o legislativo limita sua atuação às atividades corriqueiras – que são importantes do ponto de vista da manutenção da relação político-eleitoral e representativa – mas que na verdade traduzem o esvaziamento do parlamento na elaboração e concretização das políticas públicas, dominada atualmente pelo poder executivo.

A legitimação do poder legislativo, adquirida ao longo do tempo, como representação da vontade social e como fonte de criação de novos direitos, vem sofrendo limitações ocasionadas pelo predomínio do poder executivo na atividade legiferante de organização da vida social e econômica. Mesmo com os modernos mecanismos de ampliação da participação popular, como audiências públicas e debates públicos com consultas à população sobre o orçamento, a intervenção do poder legislativo nesse processo é bastante limitada, como será observado ao longo do trabalho. Os debates e audiências públicas instituídos na Constituição de 1988 são mecanismos que proporcionam mais informação à população do que participação efetiva que traduzam mudanças na elaboração e definição dos rumos das políticas públicas. No entanto, são mudanças que aparentemente apresentam avanço no caráter democrático de deliberação, espaços a serem ocupados pelo poder legislativo na condução das políticas públicas, mas que na prática não são utilizadas pelos parlamentares como possibilidade de ampliação da atuação representativa.

O primeiro aspecto a ser considerado é a delimitação da análise dentro de determinado sistema político, compreendido como o conjunto de elementos institucionais de ordem econômica, social e eleitoral que constitui o Estado. Referimo-nos à representação política dentro do sistema presidencialista, caracterizado, segundo Sáez *et all* (2005), por:

- Estrita separação de poderes;
- Órgãos de funções diversificadas e legitimidades independentes;
- Eleições diretas e independentes, tanto do parlamento como do poder executivo;
- Período de tempo fixo de governo;
- Chefe do executivo ao mesmo tempo chefe do estado e do governo;
- Delimitação, equilíbrio e controle entre os poderes;
- Intervenção dos dois poderes – executivo e legislativo – no controle político, na elaboração de leis e no processo de aprovação do Orçamento.

Os autores Sáez *et all* (2005) destacam que o sistema de separação de poderes se constituiu formal e definitivamente com as atribuições de arbitragem constitucional pelo Poder Judiciário.

Também ressaltam que ambos os poderes compartilham poderes, e exercem funções separadas dentro do mesmo sistema político, o que implica equilíbrio, na medida em que esta separação de poderes pode se tornar separação de propósitos, o que dificultaria o processo de

decisão. Um poder necessita do outro para funcionar, o que implica que “el jefe de Gobierno deve generar incentivo para que esta cooperación se dé, em el mejor de los casos.” (Sáez *et all*, p.28).

Para Clève (1993, p.27), a “separação de poderes corresponde a uma divisão de tarefas estatais, de atividades entre distintos órgãos, e aí sim, autônomos órgãos assim denominado de poderes.” . Esse mesmo autor continua e sua argumentação que o poder político, sendo indivisível, teoricamente, “atribui o exercício a diferentes órgãos encarregados de exercer distintas tarefas ou atividades, ou ainda, diferentes funções” ao mesmo tempo em que “... constitui uma relação de forças entre as classes e grupos antagônicos; uma relação sem forma definida, mas que, de qualquer modo se condensa e, por vezes, materializa-se, dando origem a instituições, práticas sociais, convenções, aparatos funcionais, como, inclusive, o Estado e o Direito.” .

O crescimento do poder executivo se dá pela ampliação de sua atuação, pelo crescimento do Estado Social, capaz de “... prover de maneira direta ou indireta quase todas as necessidades materiais e culturais, acumuladas por distintos grupos, com distintos interesses...” (Clève, 1993, p.38). Na mesma medida que o Estado cresceu e assumiu novas tarefas, aumentando a dependência da sociedade para com o mesmo – transporte, saúde, habitação, emprego, previdência, etc. - esta sociedade também se consolida em grupos de interesse, que pressionam a ação estatal: grandes corporações, partidos políticos, igrejas, conglomerados bancários, sindicatos, entidades comunitárias, “grupos dotados de interesses próprios, quase nunca coincidentes com aqueles do Estado, que muitas vezes disputam poder com este, e que não poucas vezes são mais poderosos que o próprio Estado.” (CLÈVE, 1993, p.41).

Destaca-se principalmente a relação estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo, tendo em vista a importância que envolve a discussão sobre o controle político, a elaboração de leis e principalmente o processo de elaboração das leis orçamentárias que definem as políticas públicas, presentes em todos os níveis federativos. Implica, portanto na necessária cooperação entre as instituições que compartilham o poder do Estado.

Atualmente, o poder executivo participa do processo legislativo, no sentido de elaborar leis que são apresentadas ao parlamento. O executivo afirma sua ação legislativa “seja no ato de provocação da função legiferante do parlamento, seja, ainda, mais tarde, após a manifestação deste órgão, por ocasião da promulgação do ato legislativo.” (CLÈVE, 1993,

p.94). Trata-se na verdade, do poder de iniciativa do poder executivo sobre o processo de formação de leis. Há duas maneiras de o poder executivo interferir no processo de produção de leis: seja através do envio de projeto de lei ao legislativo, seja na apresentação de veto aos projetos aprovados pelo legislativo, o que significa negação à sanção de lei.

A principal atividade legislativa do poder executivo é a elaboração e o envio do Orçamento Público ao parlamento para aprovação e posterior apresentação de emendas parlamentares. As emendas parlamentares são verbas retiradas da denominada Reserva de Contingência, que corresponde a 0,5% do Orçamento, e significa a reserva de recursos orçamentários livres para que a administração possa dispor a qualquer momento para situações imprevistas do ponto de vista do planejamento orçamentário, mediante créditos adicionais e suplementações. As emendas parlamentares são tradutoras das demandas apresentadas pela população, organizada ou não, aos seus representantes, e não contempladas no orçamento. Trata-se de uma compensação pecuniária do poder executivo aos vereadores, para que seja possível o proselitismo político-eleitoral e a manutenção do elo entre representante e representado.¹

O trabalho procura discutir, por um lado, a relação que se estabelece entre os poderes legislativo e executivo na organização, tramitação e execução do orçamento, visto aqui definidor da distribuição dos recursos municipais. Como abordado ao longo deste trabalho, a pouca participação dos parlamentares em todas as etapas de elaboração orçamentária do município acaba por permitir o total predomínio da alocação de recursos pelo executivo, através de suas secretarias, ainda que permita consultas e audiências públicas ao longo do processo, dando ao processo aparente transparência e participação popular.

Por outro lado, e como seu espelho, destaca-se que a produção legislativa em suas minúcias e atos corriqueiros preenche grande parte da atividade dos vereadores – projetos de lei, requerimentos, indicações, homenagens, resoluções, pedidos de informação – e simbolizam a conexão entre os representantes e os representados e não somente isso, mas a intermediação entre a população e o poder executivo em demandas rotineiras.

O significado mais profundo desse fato, a nosso ver, é que essa atividade permite a manutenção necessária da relação político-eleitoral representativa, mas inibe a ação parlamentar no que realmente traduz a ação política, econômica e social do Estado, que é a

¹ Em Curitiba a Prefeitura estabelece um valor fixo para cada parlamentar utilizar em suas emendas, em torno de seiscentos mil reais por ano por vereador.

fiscalização da principal ação governamental, ou seja, a distribuição dos recursos para a população do município.

Esta análise se dá, como primeiro limite, dentro dos parâmetros institucionais do sistema presidencialista de governo, em sua dimensão municipal, que cumpre as mesmas normas e contornos do plano federal, no que se refere ao aparato legal e constitucional.

O segundo marco referencial é o sistema presidencialista de coalizão, elemento importante no presidencialismo brasileiro, que se estende ao nível municipal. Pode ser entendido como um acordo entre partidos e forças políticas que buscam espaço no governo, para sustentá-lo e dar-lhe suporte no legislativo, com vistas a implementação de políticas públicas e apoio na votação de projetos de interesse do executivo. Trata-se de alcançar maioria parlamentar para possibilitar a governança. Na medida em que “o poder de agenda” do executivo – no nosso caso o Prefeito – é extensa, e privativa no que se refere às finanças públicas, tem-se então que construir uma base aliada para administrar as políticas públicas.

O terceiro marco referencial que fundamenta esta discussão e que se desdobra em outros determinantes é o regime democrático – que tem no consentimento e participação em determinada ordem jurídica, com parâmetros mínimos de igualdade e liberdade, o princípio central – e representativo, em que a sociedade delega a um representante o direito de representá-lo no parlamento, a partir do voto direto e universal em eleições proporcionais e sistema multipartidário, e um representante no poder executivo, em eleições majoritárias.

As eleições possibilitam a participação coletiva nas tomadas de decisões em assuntos que dizem respeito à organização social e econômica, através da escolha de delegados em órgãos de representação popular.

A representação política delega a representantes, principalmente através do sufrágio universal, as decisões a serem tomadas para a ordem social, estabelecendo, portanto vínculo entre governantes e governados. Não apenas desta forma, mas também com a possibilidade de participação semidireta, como o plebiscito, o referendo e a participação popular como intervenção na formulação, manutenção ou modificação das leis.

Pretende-se focar a análise do ponto de vista da sociologia política, vista aqui como ciência do poder, levando em conta a vasta possibilidade de investigação que apresenta o parlamento: “los conflictos que se producen em las contiendas electorales, las rivalidades entre los partidos políticos, la intervención de los grupos de presión y de interés, la

intervención de los otros poderes del Estado y el papel de la sociedad civil com respecto al próprio parlamento.” (VALENZUELA, 1993, p.53).

Para Valenzuela (1993), as instituições tradicionais da vida política que se aprimoram e sofrem transformações desde o surgimento da sociedade contemporânea, com o surgimento de novas formas de participação nas questões dos poderes do Estado motiva o interesse dos especialistas para ampliar seu conteúdo e reajustar sua temática. Conduz-nos, desta forma, a um entendimento do alcance da Sociologia Política:

Dos han sido los criterios para analizar la vida política de una sociedad, atendiendo por una parte a las instituciones en ella existentes y, por la otra, al comportamiento de los distintos grupos en la conformación de las próprias instituciones. De acuerdo com el primer punto de vista, la ciencia política puede definirse “como el estudio de la instituciones gubernamentales o política, o como el estudio del Estado”, de acuerdo com la segunda posición, ésta es conceptuada “como el estudio del poder o del proceso de adopción de decisiones”. A partir de estos puntos de vista, quienes se dedican a la ciencia política estudian las llamadas teoría de las instituciones y teoría de los procesos políticos, por lo que puede expresarse que la ciencia política es el estudio sistematizado de los fenómenos que ocurren em las diferentes formas de convivencia e interacción y que son generados em las relaciones sociales del ser humano; esto es, del suceso político que ocurre em cualquier lugar donde dos personas o más entran em relación.(VALENZUELA, 1993, p.55)

O texto está dividido em quatro capítulos, iniciados pela produção teórica sobre o tema da representação política parlamentar, que fundamenta nosso trabalho de investigação do parlamento municipal, suas atividades e participação no processo de elaboração e execução de políticas públicas.

A seguir, será apresentada a história da Câmara Municipal de Curitiba e as mudanças institucionais e funcionais pelo que passou o parlamento municipal. Verifica-se, pelos autores que se detiveram nesse apanhado histórico de formação do parlamento e do sistema de governo, que algumas atividades se mantiveram, desde a época do Brasil colônia, mantidas as devidas proporções, como solicitação de serviços ao executivo em forma de requerimentos.

No terceiro capítulo são apresentados aspectos atuais da representação política da Câmara Municipal, concentrando a descrição no período de transição ocasionado pelas eleições municipais de 2012, quando o grupo político no poder a 20 anos foi derrotado por nova configuração, e as consequências dessa mudança.

E finalmente, é apresentado a produção legislativa em seu aspecto amplo, a partir de amostra de vereadores, e a atividade legislativa traduzida na forma de Projetos de Lei, Indicações, Requerimentos, homenagens e Emendas ao Orçamento, como forma de desvelar as relações que se estabelecem a partir destas ações, entre os representantes e os representados, entre o poder legislativo e o poder executivo e a intermediação realizada pelos parlamentares entre a população e o executivo.

CAPÍTULO I

1. BALANÇO BIBLIOGRÁFICO SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA PARLAMENTAR

O tema da representação política se faz presente nos debates acadêmicos e nos meios políticos, seja pela sua contínua análise desde a afirmação de regimes liberais a partir do século XVIII até a conjuntura atual, quando a ele se agrega a noção de crise de representação. Nas últimas décadas, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação vem provocando um incremento de aceleração na produção, na qualidade e na veiculação das informações em geral. No tocante à arena política, em especial, na forma como as eleições são organizadas, cabe destacar os recursos massivos nela aplicados, seja de investimentos e de público alcançado, a sofisticação dos meios de propaganda que incluem, cada vez mais, o recurso às pesquisas de opinião.

Na análise de como se deu a trajetória dos governos representativos a partir do século XVIII, Manin (*apud* LOUREIRO, 2007, p.75), elenca os componentes básicos de todos os governos representativos:

- “- os representantes são eleitos pelos governados;
- os representantes conservam certa independência frente à vontade dos representados ou frente às preferências dos eleitores, já que as tentativas de impor instruções aos eleitos e a revocabilidade dos mandatos foram sempre rejeitadas;
- liberdade de manifestação da opinião pública, como contrapartida à ausência do mandato imperativo;
- as decisões políticas são tomadas após debate em assembleias, porque as sociedades modernas são complexas e só as discussões permitem chegar a um acordo.”.

Considerando que essas características não seguiram um mesmo roteiro, mas foram forjadas pelas circunstâncias históricas de cada sociedade em que se desenvolveram, esse autor faz a distinção entre três formas de governo representativo: o tipo parlamentar, o de

partidos de massa (final do século XIX e começo do século XX), e na contemporaneidade a democracia de público ou democracia de audiência. Nessa diferenciação, tomou-se como referência o vínculo entre eleitor e eleitos, sendo destacada no tipo parlamentar (séculos XVII a meados do século XIX) a confiança pessoal dos eleitores em candidatos pela sua notoriedade e status na comunidade. Com a ampliação do direito de voto emergência dos partidos de massa, a identificação do eleitor com os eleitos passa para o partido que representam, sendo as eleições uma expressão também das clivagens sociais.

Completando essa trajetória, Manin (*apud* Loureiro, 2007) destaca como marcas da democracia de público ou democracia de audiência a prioridade nas habilidades midiáticas dos candidatos e líderes para a qual concorre a atuação dos meios de comunicação e dos institutos de pesquisa, complementares na tarefa de aferir a maior ou menor adesão dos eleitores à pessoa dos candidatos e suas performances de convencimento e não mais aos partidos e ou coalizões partidárias. No que diz respeito ao quesito liberdade de manifestação da opinião pública, como contrapartida à ausência de mandato imperativo, Manin (*apud* Loureiro, 2007) aponta a menor liberdade para os representantes na democracia dos partidos, na medida em que estão comprometidos com as posições assumidas pelos líderes de partido em coalizões com outros partidos. Nesse aspecto, Loureiro identifica a comparação entre a democracia dos partidos e a democracia de audiência construída no trabalho de Manin (*apud* LOUREIRO, 2007, p.76), afirmando:

“Segundo Manin, os processos de coalizão política que caracterizaram as sociais-democracias europeias, em boa parte do século XX, exigem margem de manobra por parte da direção partidária. Ou seja, na democracia de partidos, a independência não é do representante individual, mas do grupo formado pelos líderes de partido para negociarem com seus futuros aliados. Nas democracias de público, diante da falta de informações suficientes para diferenciar os candidatos (já que não há mais referências decorrentes de identificação partidária), os eleitores acabam usando certas imagens esquemáticas produzidas pela mídia para escolher entre os candidatos e seus programas propositadamente vagos e pouco detalhados.”

Considerando o papel do Parlamento como arena de discussão e busca de consensos como um dos quesitos para configurar uma democracia representativa, Manin contrapõe os modelos parlamentar, partidário e democracia de público, sinalizando para um sucessivo esvaziamento do sentido de parlamento com local de deliberação. Em sua visão, no modelo

parlamentar a definição e defesa de posições se faz pela discussão e o consentimento da maioria, por meio de estratégias argumentativas. Contrariamente a essa realidade, na democracia de partidos.

“O Parlamento não é mais um lugar onde se chega a um acordo de maioria sobre políticas específicas a partir de posições inicialmente divergentes. A posição da maioria já está fixada antes de começarem os debates. As sessões do Parlamento apenas conferem um selo de validade legal a decisões tomadas em outro lugar” (MANIN, 1995b, p.24, citado por LOUREIRO, 2007 p. 77).

Para esse autor, também na democracia de público os debates de ideias e projetos se processam em outros cenários, nos meios do público, pelos meios de comunicação de massa. Para tal considera que a menor identificação partidária e a melhor instrução e informação dos eleitores estimulam os políticos a exporem suas ideias diretamente ao público, lançando mão de recursos midiáticos de propaganda.

Perda de identidade dos partidos, performance discursiva dos candidatos visando criar fidelização dos eleitores, uso de recursos midiáticos para marcar presença no cenário eleitoral, perda da centralidade do parlamento como foro de embates político-ideológicos, atuação dos institutos de pesquisa como canais privilegiados de formação de opinião e neutralização das clivagens partidárias emergem na análise de Manin (*apud* Loureiro, 2007) sinais não de uma crise de representação, mas da gestação outra forma de governo representativo.

Ao fazer a distinção entre governo representativo e democracia Manin (*apud* LOUREIRO, 2007) critica a ideia de crise de representação, visto que, para ele o caráter elitista ou oligárquico (que discrimina e exclui) das eleições as afasta da fórmula de governo do povo pelo povo. A defesa de que o sufrágio universal não trouxe mudanças na prática e nas instituições do governo representativo, demonstram o ceticismo de Manin quanto às possibilidades de o processo eleitoral gerar um bom governo.

Para Loureiro (2007) e outros críticos, ao limitar a representação política à autorização eleitoral, expressa numa relação entre indivíduos, Manin (*apud* LOUREIRO, 2007) restringe a compreensão do processo político a um mero jogo psicossocial entre pessoas,

perdendo assim a dimensão da importância dos partidos e de outras instituições da sociedade civil que atuam nos embates político-ideológicos dos quais a eleição é um dos capítulos.

Urbinati (2005) constrói uma argumentação que vai de encontro às posições de Manin, principalmente ao afirmar que a atuação do representante precisa ser recriada continuamente, em contínua comunicação com a sociedade para aprovar leis legítimas. Democratização e representação política não são vistos como incompatíveis, visto que

(...) embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições 'engendram' a representação, mas não 'engendram' os representantes. No mínimo, elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo." (URBINATI, 2005, p. 193)

A representação democrática, analisada em sua historicidade, expressa diferentes relações entre o Estado e a sociedade civil e é nessa condição que Urbinati chama a atenção para o papel da ideologia e do partidarismo na política. Com base no estudo de Mark A. Kishlansky, com foco na Inglaterra moderna, a autora destaca as mudanças que o processo eleitoral promoveu em contribuição à maior democratização. De um lado, os delegados escolhidos passam de uma relação simbiótica com suas comunidades para formas de unificação simbólicas e construídas politicamente. De outro, os candidatos, independente de suas posições ou classes sociais, representam diversos segmentos, colocando em evidência o propósito idealizador do processo de representação. Se por um lado processa-se a separação entre sociedade e Estado, por outro, constroem-se práticas e processos de unidade, sendo as eleições e o Parlamento que a partir delas se constitui o palco da diversidade e da busca de consenso.

Para Urbinati (2005) esses estudos acerca da genealogia da representação política contribuem para reforçar a posição de que a inclusão de mais e mais indivíduos de diferentes estratos sociais na condição de eleitores e cidadãos engendrou mudanças cruciais no funcionamento e significado das instituições representativas. Nesse sentido, a autora explicita que:

No momento em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados e o traçado das fronteiras separando – e conectando – suas esferas de ação tornou-se uma questão persistente de reajuste e negociação. A representação espelha essa tensão. Qualquer reivindicação que os cidadãos tragam para a arena política e queiram tornar um tema de representação é invariavelmente um reflexo da luta para a redefinição das fronteiras entre suas condições sociais e a legislação. (URBINATI, 2005, p. 196)

A defesa da democracia representativa na obra de Urbinati (2005) se baseou na cuidadosa análise das teorias da representação: jurídica, institucional e política. Em seu estudo, a autora assinala que as teorias jurídica e institucional estão vinculadas pela analogia entre Estado e Pessoa e pela concepção voluntarista da soberania. Mas são as marcas da teoria jurídica que mais interessam aqui pelo seu significado para os estudos no campo da ciência política. Urbinati aponta que, a teoria jurídica, ao considerar a relação representado e representante a partir de uma lógica individualista e não política, “supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, em vez de suas ideias políticas e projetos (URBINATI, 2005, p. 198)”. Essa forma de pensar a representação constituiu-se como eixo do governo representativo liberal e da democracia eleitoral, baseou-se no dualismo entre Estado e sociedade, centrou no Estado a representação a partir da qual o representante assume o papel de tutor sobre a sociedade, cujos “cidadãos” têm sua participação restringida à escola de magistrados nas eleições. Essa síntese inspira o pensamento de que “o que encontramos no sistema denominado representativo é que ele não é um sistema de *representação* do povo e da vontade da nação, mas um sistema de *organização* do povo e da vontade da nação.” (RAYMOND CARRÉ DE MALBERG *apud* URBINATI, 2005, p. 201)

Em contraposição a essa concepção, a teoria política da representação assinala que:

“A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembleia.” ((RAYMOND CARRÉ DE MALBERG *apud* URBINATI, 2005, p. 201)

É nesse sentido que Urbinati (2005) aponta um processo de ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil como consequência inevitável do processo representativo. Para tanto, são mobilizadas múltiplas fontes de informação, variadas formas de comunicação e influência ativadas pelos cidadãos através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos. Entram em jogo formas extraeleitorais de ação política que configuram a complementariedade entre representação e participação.

O desdobramento destes referenciais é a discussão sobre a debilidade do sistema representativo parlamentar na atualidade em face de novas exigências de interação, participação e inclusão da sociedade civil nas decisões políticas e a insuficiente capacidade organizacional e institucional para suprir essa necessidade. Também colocado em discussão à interferência entre os poderes, mais especificamente a supremacia do poder executivo como condutor das políticas públicas, em detrimento da participação dos representantes políticos parlamentares. Através da elucidação das múltiplas atividades que realiza o parlamento, com destaque para a tarefa de estabelecer o direito, isto é, fazer leis que regem a organização social, e fiscalizar os atos do poder executivo, responsável pelo planejamento e condução das políticas sociais, é possível verificar a considerável parcela de poder que este último possui. Além de compartilhar o poder legiferante com o legislativo, conduz com exclusividade a organização das finanças públicas. O controle legislativo sobre as finanças, evidenciado é débil e atinge de forma secundária a elaboração de propostas de governo.

1.1 PARLAMENTO: ANTECEDENTES E ATUALIDADE

O objetivo primordial da investigação é a atuação do Parlamento como órgão de representação política diante da definição das políticas públicas cujos desdobramentos afetam a organização social e econômica de um município e seus habitantes. Trata-se de verificar como se dá a participação dos representantes eleitos por voto direto na organização social, política e econômica do município, na busca do atendimento às demandas sociais e à promoção do bem comum. As políticas públicas são o espelho dos valores e visão de mundo daqueles que controlam o poder e a relação entre o poder executivo e poder legislativo reflete bem estas políticas.

A atividade de formular políticas públicas e governar se torna cada vez mais complexa, na medida em que aqueles que estão no poder não podem mais se ater a defesa de determinados grupos de interesses ou classes sociais, pelo surgimento de demandas de setores que pretendem a ampliação e efetivação dos direitos de cidadania. Deve-se acrescentar à discussão a participação do Poder Legislativo como ator constituinte da democracia representativa consolidada na Constituição de 88, e o modo de relacionamento com o Poder Executivo na formulação, discussão e implementação de políticas públicas sistematizadas no orçamento.

Na medida em que os recursos de poder que o Executivo possui o qualificam sobremaneira para a predominância das iniciativas para a condução das políticas públicas e a gestão do Estado, há uma tendência a analisar esta disposição como única, cabendo assim a essa instância de poder os ônus e bônus das iniciativas. Acrescente-se a isso o fato de o Executivo deter exclusividade a iniciativa de projetos de lei que dizem respeito ao orçamento e a distribuição de recursos da administração pública, além da possibilidade de solicitar urgência a determinados projetos de sua autoria e deter o poder de veto, o que centraliza mais o processo decisório.

No entanto, o *locus* preferencial que possui a responsabilidade de aprovar leis que traduzam as linhas gerais da atuação governamental é o Poder Legislativo, ainda que desta função seja partícipe o Poder Executivo, pois a este é também atribuída à iniciativa de leis, principalmente aquelas de caráter financeiro e orçamentário, que traçam os rumos econômicos e sociais da coletividade.

Na prática, se considera que a função legislativa nas democracias contemporâneas tornou-se complexa, pelo aumento considerável de intervenção do Estado nas mudanças sociais, econômicas e culturais exigidas pela sociedade, à estrutura parlamentar atual parece carecer de agilidade para as modificações necessárias que os encargos estatais necessitam. Acrescente-se a isso o fato de o Executivo dispor de “um amplo conjunto de recursos de poder, tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas para a gestão estatal e condução de políticas públicas.” (SILVA & ARAÚJO, 2010).

Se unir as duas características que dão o predomínio do Poder Executivo sobre a condução das políticas públicas e a gestão estatal, a saber: por um lado à exclusividade constitucional do Poder Executivo sobre matéria orçamentária e de organização da administração pública aliada à necessária agilidade na resolução de problemas impostos pela

vida coletiva; por outro a difícil compreensão dos mecanismos da democracia representativa, como a tramitação de projetos de lei e o conjunto de regras institucionais deste modo de representação política. Salientando então como visível um molde de gestão em que há o predomínio absoluto de leis criadas pelo Executivo e uma aparente passividade e inoperância do Legislativo, ou ainda, mais reatividade do que proatividade.

O Parlamento e a atividade eleitoral representativa, em todos os níveis do Estado, expressa a pluralidade e a complexidade da sociedade moderna, ainda que parcialmente. Organiza-se de forma a representar as diversas tendências que se manifestam em interesses distintos, tanto pela organização de partidos políticos como na participação de diversas instâncias da sociedade civil que de alguma forma intervém na consecução das políticas públicas pretendidas pelo Poder Executivo. São os dois polos da “legitimidade democrática dual” (LINZ, 1987), que confere poder de interferência na tomada de decisões própria da estrutura institucional do sistema de governo presidencialista.

Como órgão de poder político dentro da estrutura de poder do Estado, o Legislativo tem como principal elemento a natureza representativa determinada em eleições proporcionais, que torna possível uma atuação política com caráter coletivo e deliberativo resultante das diversas opções do eleitorado. O exercício das funções legislativas está delimitado pelos marcos constitucional, os quais definem as suas características estruturais. De maneira geral, o desenvolvimento da democracia representativa trouxe consigo o aprimoramento dos instrumentos políticos de intervenção sobre a condução das políticas públicas, entre estes o Parlamento.

O interesse acadêmico das diversas disciplinas – direito, sociologia e filosofia, principalmente – pelo estudo dos órgãos parlamentares e pela análise do fenômeno político não se dá somente pelas qualidades e importância da representação político parlamentar. São foco de análise as incongruências e problemas que esta representação traz consigo, também pelo quanto se avolumaram ao longo dos últimos anos. O alheamento quanto às exigências sociais do mundo moderno, o distanciamento entre os cidadãos e as instituições públicas e o distanciamento entre a lei parlamentar e a sociedade civil são questões atuais da sociedade civil. Essas questões ultrapassam os limites formais da representação política e endereçam para o atual questionamento sobre a relevância do parlamento como órgão primordial da sociedade democrática representativa e a lei como instrumento normatizador, entendida aqui como ato legislativo de origem parlamentar. (ROZEIRA, 2012).

A insuficiência da concepção de democracia onde o fundamento é o voto periódico, aliado ao surgimento de novas alternativas de participação política, e ao esgotamento de um modelo político-econômico que durante décadas excluiu a sociedade civil da participação do processo político governamental, suprimiu benefícios sociais e gerou desigualdades sociais profundas, com a transformação de cidadãos em meros consumidores de bens e serviços, é pano de fundo para o debate da crise da democracia representativa contemporânea, que aponta a emergência de novas formas de abordagem sobre representação política nas sociedades complexas como a atual.

Mas não se trata, na verdade, da discussão permanente entre democracia e representação política, cuja tensão remonta aos clássicos da teoria política? Em suas obras, demonstraram a preocupação, ao seu tempo, da representação como tradução de mandato imperativo ou representativo, da maior ou menor participação política da sociedade em geral nas decisões de diferentes tipos de governo. Não há muita diferença qualitativa nos escritos de Hobbes, Burke, Montesquieu, Tocqueville ou Rousseau sobre a legitimidade da representação política frente à democracia direta, e a discussão atual sobre as deficiências da democracia representativa.

Na introdução da obra de seleção de escritos clássicos sobre representação política, mostra que Hobbes ressaltava a autonomia do representante, que seria “um ator, e a sua atuação torna possível, à diversidade dos autores que o autorizaram a representá-los, identificar-se como um todo e agir em comum” (AURÉLIO, 2009, p. 21). Em Montesquieu e Sieyes, aponta, para o primeiro, “ser impossível o parlamento ter alguma eficácia e produzir legislação, se o imaginarmos amarrado a um mandato imperativo dos eleitores” e para o segundo a impossibilidade de “conhecer em tempo útil a vontade dos representados sobre cada um dos temas a respeito dos quais o representante tem de se pronunciar”. (AURÉLIO, 2009, p.22). Em Burke, por seu turno, o autor destaca que “o que está em jogo na representação não é uma questão de vontade, sejam as vontades individuais que o liberalismo de Locke tem em mente, seja, no extremo oposto, a ‘vontade geral’ a que se refere o radicalismo democrático de Rousseau.”, mas sim “a representação de um interesse geral, a identificar pela informada e livre discussão entre os representantes.” (AURÉLIO, 2009, p.22).

Weffort (2006), em semelhante compilação de textos de clássicos da política, ressalta que Hobbes e Locke escreveram e viveram em um período tumultuado da Inglaterra, Montesquieu, na França absolutista do séc. XVIII, enquanto Rousseau anunciava, no plano

das ideias, a revolução francesa. Também em Madison, Hamilton e Jay há a defesa da Constituição americana que coroa a revolução iniciada em 1776. Para o autor, além de haver o forte comprometimento da teoria com os acontecimentos políticos do seu tempo, a política não era vista como especialidade, e sim como uma “concepção geral sobre a sociedade”, um “grandioso esforço intelectual que constrói, ao lado de uma visão do Estado, uma concepção da natureza humana e da sociedade em geral. A reflexão sobre a gênese do Estado moderno é, nos clássicos, o caminho de uma ampla reflexão sobre a gênese da sociedade moderna.” (WEFFORT, 2006, p. 9).

Pretende-se com essa digressão afirmar que não há um caminho linear de aperfeiçoamento da democracia, até culminar no ideal desejável de participação, deliberação e representatividade. Após períodos revolucionários, em que os arranjos institucionais se desestabilizam, tanto quanto a passagem por golpes de estado, em que as instituições representativas são as primeiras a serem atingidas (o que demonstra sua importância), trava-se um longo duelo para a reconstituição política e social. Deve ser relativizada, portanto, a crise atual como a que caracteriza a ruína do sistema representativo, como afirma D’Avila Filho et alli (2009, p.2):

“A perspectiva de convivência tensa entre democracia e representação política não pode ser analisada como um fato novo, que emerge em nossos dias. A relação conflitiva entre ambos os conceitos é apontada de várias formas por autores recentes, mas suas origens remontam ao próprio processo histórico onde foi estabelecido o modelo de governo representativo. Desnaturalizar a democracia e a representação política passa justamente pela percepção de que sua relação sempre foi tensa e de disputa, e que o consenso, apesar de muito desejado em algumas vertentes, não é o que dá o tom final ao processo.

A discussão atual é exatamente de que maneira é possível o aperfeiçoamento da representação política, não sua extinção. Loureiro (2009) contribui para essa questão, quando coloca primeiramente a questão dos limites e potencialidades da representação política e em segundo lugar a revisão necessária das distorções na visão do representante como mero agente de interesses escolhido pelo processo eleitoral. Neste sentido, a autora nos enfatiza que essa discussão.

(...) fornece importantes ingredientes para o debate sobre novas formas de representação e os consequentes arranjos institucionais a serem construídos nas sociedades contemporâneas para realizar a complementaridade desejável entre representação e participação. Se a defesa normativa da democracia representativa (que não exclui a participação para além do processo eleitoral) pode ser considerada bem sucedida, ela contém esse desafio fundamental: gerar reflexões sobre novas práticas de institucionalização daquelas potencialidades. Estes novos arranjos contemplariam a dinâmica ininterrupta de vínculos entre representantes e representados, durante os mandatos e envolveriam variadas formas de controle e fiscalização por parte dos cidadãos. (LOUREIRO, 2009, p.90)

1.2 O PRESIDENCIALISMO E A RELAÇÃO EXECUTIVO/LEGISLATIVO

O Presidencialismo, como sistema de governo, caracteriza-se por um tipo específico de relação entre Governo e Parlamento, e imprime lógica exclusiva de interação entre o Poder Legislativo e Executivo, caracterizada por alguns aspectos: a estrita separação de poderes, eleições diretas e independentes do Chefe do Executivo e do Poder Legislativo e duração fixa de mandato para os dois poderes. Ocorre, portanto, a desvinculação dos poderes como fundamento para funções diversificadas e legitimidades separadas: o controle político, a elaboração de leis e o processo de elaboração e aprovação do Orçamento Público.

Destacam-se também eleições independentes do parlamento e exercício de controle entre Executivo e Legislativo, pelo sistema de *checks and balances*:

Enfim, o princípio dos poderes harmônicos e independentes acabou por dar origem ao conhecido sistema de “freios e contrapesos”, pelo qual os atos gerais, praticados exclusivamente pelo poder legislativo, consistentes na emissão de regras gerais e abstratas, limitam o poder executivo, que só pode agir mediante atos especiais, decorrentes da norma geral. Para coibir a exorbitância de qualquer dos poderes de seus limites e competências, dá-se a ação fiscalizadora do poder judiciário. (SILVA, 2010)

O Parlamento, segundo Antonio Moreira Barbosa de Melo (2009), carrega a importância de se constituir o poder coletivo e democrático:

1. Complexo orgânico, instituição, um Poder, uma instância suprema do Estado formada por uma pluralidade de titulares individuais, em número estabelecido na lei fundamental, com poderes decisórios iguais e destinados a serem exercidos em reunião ou cortes. O parlamento é assim uma entidade plural ou coletiva no qual os poderes atribuídos individualmente aos representantes se exercem de forma colegial e na presença do público, precedendo discussão organizada de forma a que os representantes possam livremente exprimir o seu pensamento, a sua opinião e o seu voto sobre o tema em foco.

2. Noção de parlamento inclui um conjunto de características intensivas respeitantes ao procedimento de designação dos seus titulares. No estado constitucional, os parlamentares são periodicamente designados pelos cidadãos ativos e por via ou processo eleitoral.

Significa que a legitimidade (de título e de exercício) dos membros do parlamento é acrescida em comparação com a de outros órgãos de soberania, uma vez que depende, simbolicamente e em alguma medida efetivamente, de um querer e um saber dos cidadãos apurados em eleições frequentes.

3. O parlamento² e suas funções típicas deste poder, isto é, detentor por excelência da competência legislativa. A lei parlamentar goza de inviolabilidade perante todos os cidadãos e autoridades, dispõe de regulamentação jurídica – fazer a lei é sinal de poder supremo. Por outro lado, exerce poderes de controle e crítica das ações e omissões do poder executivo. Desempenha a função de orientação política – câmara de ressonância da sociedade e espaço de debate e de procura de ideias e critérios desejáveis de solução de problemas políticos e sociais de cada época.²

A concepção de Lei na sociedade contemporânea assumiu contornos diferentes daqueles adotados pelos pensadores revolucionários das revoluções burguesas do século XIX. Motivo de análises desde a Antiguidade, o conceito de lei elaborado pelos filósofos racionalistas influenciaram os movimentos revolucionários do séc. XVIII: Desde Hobbes, para quem a lei é a vontade do soberano, passando por Locke, que formulou a ideia de lei como garantia de liberdade civil, que deve sempre atender à justiça, ou Montesquieu, cujo fundamento é a lei como ligada à divisão do poder e ao equilíbrio das instituições e finalmente Rousseau, para quem a lei é a expressão da vontade geral.

O pluralismo político das sociedades modernas tornou ultrapassada a ideia de lei como expressão da vontade geral, na medida em que as mudanças dos grupos políticos no poder leva-os a impor uma política ou programa de ação que não necessariamente expressa à vontade de todos, ou mesmo da maioria. Desta maneira a lei passa a ser vista como expressão da vontade política do grupo que toma o poder, a partir de eleições periódicas, cujo resultado leva o vencedor a impor sua política.

²Parlamentos: a lei, a prática e as representações – Da Idade Média à atualidade 60ª Conferência ICHRPI – Conferência Internacional para a História dos Parlamentos e das Instituições Representativas – Lisboa - set/2009

O perfil da lei é substancialmente alterado, primeiro pela mudança do sufrágio censitário para o sufrágio universal, forma concreta e contemporânea de democratização da sociedade. O processo de democratização acarreta modificação no Parlamento, naquilo que pode ser considerada sua principal produção: a lei.

Enquanto as casas legislativas atuavam com hegemonia dos representantes da Nação recém-formada, no caso a burguesia, a lei era vista como expressão da vontade geral. Com o sufrágio universal, há a entrada de novos atores, com diferentes ideologias e concepções distintas e até antagônicas quanto ao papel do Estado e do Direito. O deslocamento da sustentação do poder político para a classe operária, que apresentava reivindicações específicas, como diminuição de horas de trabalho, melhores salários, fez com que a concepção de lei também entrasse em crise, exigindo mudanças no Parlamento e no próprio conteúdo do Direito. A lei com caráter sagrado perde espaço, e a forma passa a predominar sobre o conteúdo. O Parlamento ganha força, como agente regulador deste predomínio da forma, isto é, todas as leis devem ser votadas pelo Parlamento, qualquer que seja seu conteúdo.

A lei passa a ser instrumento de controle e de regulação da ordem social, em conformidade com a posição das forças sociais e políticas em cada momento histórico.

O pluralismo das sociedades modernas é mais claramente expressado nos partidos políticos, que representam as variadas tendências que atuam no Parlamento, que por sua vez canaliza as demandas que este tipo de representação acarreta.

Pode-se dizer que este conjunto – sufrágio universal, partidos políticos, eleições e Parlamento – são elementos expressivos que fundamentam a representação política.

A representação política é o fundamento da atuação, organização e razão de existência do Poder Legislativo, desde suas origens.

Através de eleições periódicas de representantes de um determinado eleitorado, estes passam a possuir um órgão formal de decisões coletivas, ao mesmo tempo em que os representantes espelham as várias tendências, os vários grupos de classe e interesse que são formados na sociedade. Um mecanismo político que proporciona, em maior ou menor dimensão, o controle entre os que governam e os que são governados.

A representação política se dá através do *mandato parlamentar*, em que alguém, designado pela via eleitoral, é investido de uma função política na democracia representativa atual.

O primeiro questionamento a ser citado é o da qualidade da representação. Por ser uma prerrogativa constitucional, uma eleição não torna o titular do mandato parlamentar vinculado ao representado, ou seja, o parlamentar, eleito por uma parcela do eleitorado, passa a representar a totalidade dos eleitores daquela circunscrição. Além da generalidade, o mandato é temporal, como forma de controle dos representantes pelos eleitores, é livre, pois o parlamentar possui autonomia de vontade, com poderes concedidos pela Constituição, e irrevogável, o que garante a liberdade de expressão de quem detém o mandato. (MAURANO, 2007).

Deve-se ressaltar a origem etimológica italiana apontada por Norberto Bobbio da palavra “representar”: *rappresentanza* e *rappresentazione*, respectivamente agir em nome de outro e reproduzir, espelhar ou refletir. (BOBBIO, 2000).

A representação político parlamentar pode levar a duas interpretações: a primeira considera que a vontade do representante é a vontade do representado, isto é, os eleitores votam pelo que o postulante ao mandato pensa ou diz. A segunda interpretação considera que a vontade do representante é a expressão de uma demanda ou intenção preexistente dos eleitores, o que tornaria o eleito mero porta-voz dos representados. (MANIN, PRZEWORSKI; STOKES, 2006; PITKIN, 2006; URBINATI, 2005; LOUREIRO, 2009).

A representação simboliza, ao mesmo tempo, uma vontade coletiva de mediação política na pessoa do representante e, paradoxalmente, considera cada indivíduo ou cidadão isoladamente, isto é, predomina as vontades individuais, tanto o eleitor ao votar, quanto o eleito ao representar. (AURÉLIO, 2009).

Pitkin (2006) descreve três visões sobre representação: a formalista, a simbólica e a descritiva. A primeira, que nos diz respeito, se concentra ao fato de que há uma relação entre representantes e representados, e permite seja definida uma conexão entre esses dois polos, por meio da autorização e da prestação de contas. O eleitor autoriza o representante a agir em seu nome ao mesmo tempo em que avalia a sua atuação.

Tem-se como primeiro questionamento a própria vinculação criada entre representante e representado. Por ser uma prerrogativa constitucional, uma eleição não torna o titular do mandato parlamentar vinculado ao representado, ou seja, o parlamentar, eleito por uma parcela do eleitorado, passa a representar a totalidade dos eleitores daquela circunscrição.

Infere-se daí que ou o representante se identifica com o representado, ao falar, decidir e agir em seu nome, o que requer um exercício de abstração, isto é, representação

como “uma certa coisa que não está literalmente presente se considera como presente em sentido não literal” (PITKIN, 2006, p.144), ou a representação supõe uma certa autonomia, na medida em que não é simbiótica, mas há uma estrutura política onde a representação se faz prática, discurso, não somente para aqueles ausentes, mas também para uma audiência que passa a ser um terceiro elemento, uma entidade concreta e soberana, que é o poder legislativo. Em outras palavras, a discussão gira em torno da ideia de, por um lado o representante ser parte de uma comunidade de origem e que naturalmente deve defender os seus interesses, e por outro e ao mesmo tempo ser membro de um parlamento, imbuído de responsabilidade social, mas também independência, na medida em que passa a ter autonomia e poder de deliberar e agir em nome de toda a sociedade.

Seja qual for o enfoque, a representação política não deve ser tratada de maneira secundária ou instrumental na ciência política, na medida em que se trata de:

(...) um conceito inscrito no próprio cerne da política enquanto tal, ou seja, da questão por excelência da sociedade vista como um conjunto de indivíduos que se atribui a si mesmo, de forma estável, uma identidade e uma vontade comuns, as quais precisam ser representadas para que o conjunto deixe de ser uma simples abstração e possa, de fato, decidir e agir enquanto todo. (AURÉLIO, 2009, p. 34)

Em linhas gerais: o Parlamento é um órgão decisório coletivo, composto por representantes eleitos periodicamente, os quais expressam as diferentes tendências dos interesses, grupos e classes sociais de um determinado território. Estes representantes eleitos devem atender as expectativas dos eleitores, que desta maneira, indiretamente, participam do processo político de gestão da coisa pública, mas também podem ter algum controle sobre o poder político.

No seio do Parlamento, ocorrem relações jurídicas e políticas, dentro de princípios e valores representados na instituição, ocorrem interações produzidas com outros poderes e com os diversos grupos da sociedade. Interessa-nos verificar a influência do parlamento sobre a população, o grau de intervenção nas grandes decisões políticas e sociais, as conexões e inter-relações que aparecem entre os partidos políticos, o Poder Executivo e o papel desempenhado pelos representantes parlamentares diante das expectativas e demandas de seu eleitorado.

A análise do Parlamento deve levar em consideração não apenas suas normas, mas a interconexão destas com as necessidades sociais e os valores tanto dos representantes como dos representados. Há que se verificar o entrelaçamento das relações entre as várias instituições, entre as diversas forças políticas representadas no Parlamento e o conteúdo ideológico e valorativo que impulsiona a ação política concreta. (VALENZUELA, 2006)

Posiciona-se o Poder Legislativo em dois períodos distintos: um, após a Revolução Francesa, com destaque na condução dos destinos da sociedade recém-emancipada da Monarquia; outro, após a 1ª Guerra Mundial, com substancial declínio da importância do Legislativo, em virtude da ação do Estado do Bem Estar Social, pela velocidade e intensidade que exige naquele momento a intervenção do Poder Executivo e a morosidade do Poder Legislativo em atender às prementes necessidades econômicas e sociais da sociedade pós-guerra. Naquele momento, o Executivo foi fortalecido como formulador de leis, introduzindo novas formas de legislar, como as medidas provisórias e as leis delegadas.

O princípio da tripartição do Poder, que é defendida nas obras de Montesquieu – Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário – é adotado pela Constituição Brasileira³, com atribuições específicas, mas com profunda interdependência, pela abrangência que as decisões de cada poder possuem, e na medida em que os atos de cada Poder devem e podem ser cumpridos pelos outros dois. Na verdade trata-se mais de separações de funções, pois não relatasse que há uma separação absoluta entre os três Poderes: “os três poderes legislam, os três poderes administram, os três poderes julgam. Há separação de funções.” (COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DE 1988, Tomo I, Forense Universitária, pág. 152).

³Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

III – A separação de poderes;

1.3 DELIMITAÇÕES DO ENFOQUE: REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SUAS FRONTEIRAS

A indagação que se faz aqui diz respeito ao local, ao específico, o tipo de representação que aparentemente não suscita teoria ou grandes investigações, na medida em que há um recorte da representação, principalmente local, como fundada em paroquialismo, clientelismo e assistencialismo, geralmente acrescidos da indefectível corrupção. Ao se considerar estes elementos constitutivos da política como noções que mais se aproximam da percepção do senso comum, mesmo que, ditos de forma elaborada e contundente ganhem *status* de cientificidade, em nosso entender carecem de validação. São construídos malabarismos conceituais para explicá-los: a falta de definição do que sejam “instituições democráticas frágeis”, ou a afirmação, sem o devido esclarecimento dessa relação causal, de que o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção são sustentáculos do processo político, e exercem maior influência que as instituições formais, pressupostos colocados como vícios políticos que desfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais, arranjos “inferiores” da representação..

Estas questões são suscitadas pela aparente falta de rigidez nas conformações criadas por estas relações, que, ainda que duradouras, revelam uma transitoriedade própria, na medida em que são, ao mesmo tempo, pontuais e permanentes. Por um lado, há uma unidade política legítima, com estrutura, forma, rituais, regulamentos para o exercício do poder. Por outro, os representantes não possuem outra existência política a não ser a que a representação lhes confere.

Aurélio (2009, p.11) cita:

“Ter uma vontade – decidir, ordenar, contratar, vincular – supõe, da parte de qualquer agregado, que este se represente como um corpo único, não somente do ponto de vista ideológico, simbólico e iconográfico, mas também do ponto de vista do seu ordenamento, a fim de que a representação seja efetiva e que os seus agentes, isto é, aqueles que a objetivam, gozem de legitimidade perante os representados para falar e atuar em nome deles. Todo o problema nasce precisamente de que a representação, se por um lado opera essa espécie de antropomorfização da unidade do agregado, transformando-a em sujeito singular que possui vontade e direitos, por outro lado institui uma nova entidade – o corpo de representantes – que se sobrepõe à realidade empírica de cada um dos indivíduos e que se apropria da vontade e dos

direitos de que em rigor só o agregado é titular. Não foi por acaso que a representação se pensou tantas vezes, no decurso da modernidade, como contraponto à democracia, e não como seu instrumento ou prolongamento natural. Convém, por isso, à falta de uma definição que possa cobrir todas as ocorrências em que o termo se reveste de algum significado, analisar os principais elementos que fazem da representação um conceito ainda hoje tão pertinente no domínio político.”

A relação Estado – sociedade civil, sob várias formas, adquire uma identidade política e cultural que produz trocas materiais e simbólicas, de difícil fronteira de demarcação, se forem usados referenciais teóricos e metodológicos que não levem em conta o cenário que também é um lugar de visões concorrentes, conflitantes e uma rede de relações e posições assimétricas. Um cenário que nada garante, exceto que possa ser posta a serviço da democratização de forma muito mais efetiva do que visões tradicionais do papel da política institucional permitiriam. (BURITY, 1999)

Tem-se, na representação política, em qualquer nível, a construção de uma identidade, ou uma cultura política? O arcabouço institucional que delimita as fronteiras entre o Estado e a sociedade civil é suficiente como objeto de análise para a compreensão desta construção?

A partir da evidente insuficiência da resolução das desigualdades e da violência social dentro dos parâmetros da desregulamentação do estado experimentada nos anos 80 e 90, já há o registro de um caminho de movimentos alternativos e de emergência de novos espaços públicos e privados de pensamento e ação política, com ênfase na ética e em outras dimensões da vida social e política que não sejam as institucionais, ou que, pelo menos, haja uma atuação que possibilite a reestruturação institucional. Seja por caminhos altruístas, seja pela negação do que já existe, seja pela busca de redirecionamento das estruturas institucionais consagradas, há um campo de atuação que deve ser compreendido como integrante da análise da representação política.

Burity (1999) também aponta a necessidade da exploração da experiência contemporânea da *identidade*, que levanta questões sobre a demarcação do institucional do exercício da cidadania. Novos contextos de ação e afirmação coletivas levam à “necessidade de negociar as modalidades de pertencimento e distinguir as esferas de aplicação possível de suas exigências.” (BURITY, 1999, p. 01)

São questões que requerem o desvelamento de uma complexidade na chamada sociedade civil que torna difícil tratá-la como unidade, principalmente nas relações estabelecidas nas diferentes esferas do Estado em que esta diferenciação, tanto interna, ocorre na forma bastante diversificada de associações de moradores, empresariais, ONGs, igrejas, movimentos culturais e sociais, quanto externas, como *lobbies* de pressão, dirigidas a governos e legisladores. Há que se considerar ainda, segundo o autor, outras configurações, como “o lado mais obscuro da sociedade civil”, representado pelos grupos de extermínio, o narcotráfico e o crime organizado e ainda, sob o ponto de vista cultural:

(...) valores opostos à participação, ao compromisso com a igualdade de oportunidades e de condições sociais, etc., tais como conformismo, relações clientelistas, passividade, autoritarismo, posturas hierarquizantes fundadas em concepções naturalistas. (BURITY, 1999, p.4)

A Constituição de 1988 apresenta-se como referência na formalização de inovações institucionais e novas formas de interlocução entre a sociedade civil e o estado, o que significa releituras e reformulações teóricas e práticas sobre o tema da representação política.

Abordagens importantes centram o foco da explicação das decisões sociais nas instituições, mais do que nas preferências dos atores políticos (ANASTASIA, 1997; SANTOS, 1997; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2004; MORAIS, 2006).

Anastasia (1997) pondera que a adoção de mecanismos institucionais de interlocução com segmentos da sociedade organizada constituem importantes canais de comunicação entre os processos de participação e de representação política, e alteram significativamente a agenda predominante do executivo na condução de políticas públicas:

Essas novas formas de interlocução com a sociedade civil permitem aos participantes a vocalização de suas preferências, a explicitação e o tratamento dos pontos de divergência ou à dissensão quanto às políticas em pauta e a construção de um consenso, via deliberação política, que informa a produção legislativa nos temas em discussão. Além disso, elas permitem que os participantes possam monitorar e acompanhar as ações de seus representantes no decorrer do processo legislativo. (ANASTASIA, 1997, p.26)

Figueiredo E Limongi (2004), em ensaio sobre modelos de legislativo⁴, alertam para a dificuldade de construção de tipologias, que “não conseguem dar conta de todas as dimensões e variações do objeto sob estudo no interior da teoria que a informa.” As tipologias, na medida em que tentam “organizar o mundo empírico no interior de um modelo teórico abrangente”, acabam por “evidenciar as limitações e fraquezas dos modelos teóricos que estão na origem de sua construção.”

Os estudos dirigidos à dinâmica do sistema político brasileiro após a Constituição de 88, segundo Moraes (2009), apresentam duas vertentes principais: a primeira, sob influência do neoinstitucionalismo⁵, concentra-se nas instituições, relações entre Executivo e legislativo, padrão de distribuição dos poderes de agenda, estabilidade política, sistemas de governo e governabilidade. Já as inovações constitucionais que se acrescentam aos processos formais da política, como os Orçamentos Participativos e Audiências Públicas, fornecem outra vertente analítica nos debates.

Na primeira vertente de análise, a autora observa em seu inventário que a principal discussão gira em torno do desenho institucional brasileiro, caracterizado pela combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, arcabouço este que levaria a impasses em torno da estabilidade e *accountability*. Mas com indicação, porém, de que é necessário, por um lado levar em conta os fatores sociais e comportamento dos vários agentes que configuram o perfil pluralista e a multiplicidade das demandas da sociedade brasileira, e por outro analisar o funcionamento interno do Congresso, que a partir da Constituição de 88 está sujeito a regras que impuseram grande mudança no padrão de comportamento do Executivo e Legislativo (MORAIS, 2009).

Ao sugerir deixar o debate sobre modelos teóricos e abordagens abrangentes, isto é, referenciais que acabam por tentar adaptar casos concretos a determinado referencial proposto, os autores propõem derivar deste exercício de análise comparada algum conhecimento relevante para o entendimento do nosso – o brasileiro – modelo de poder legislativo.

⁴ FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. (2004) "Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada." *Plenarium*, ano 1, n.1, novembro, pp. 41-56

⁵ O conceito está aprofundado em Rocha, C.V. *Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações* Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 200

A discussão deve encaminhar-se, deste modo, para a forma como se organiza o legislativo brasileiro, como são distribuídos os recursos no seu interior, e de que forma é organizada a agenda legislativa definidora do que deve ser objeto de deliberação e produção de leis que permitam a implementação de políticas públicas.

Do ponto de vista institucional, com efeito, ocorrem mudanças significativas na interlocução com a sociedade civil, através da reestruturação interna do legislativo⁶ e a adoção de novas formas de comunicação e democratização do espaço institucional⁷.

Neste enfoque, o conhecimento sobre a representação deve ter como foco a natureza e a direção destas transformações institucionais, as razões das mudanças e a análise comparativa entre os perfis institucionais anteriores e atuais, e as características de cada período de implementação de mudanças. Sob tal prisma, ocorre uma significativa mudança de análise, na medida em que a visão distributiva do parlamento, baseado na distribuição de benefícios pelos parlamentares para um eleitorado específico, é substituída pela análise informacional, cuja questão central é a informação no processo político, que possibilita a representação com bases de interesse mais amplos e universalistas. Este enfoque possibilita diminuir o postulado da incerteza, que significa informação incompleta tanto no sentido da atenção dada a interesses e valores dos representados, quanto à prestação de contas do representante dos efeitos das políticas escolhidas.

Costa (1997), no entanto, considera que as análises sobre as transformações sociais ocorridas no período de democratização, centradas no aprimoramento institucional, “relegam a um segundo plano de análise dimensões e atores centrais das transformações observadas.”

Desta forma o autor analisa como insuficiente a tipologia institucional para a compreensão da dinâmica social engendrada por novos atores e configurações mais complexas de relacionamento social e para a reflexão sobre a teoria democrática:

“Para deslindar os processos sociais de transformação verificados no escopo da democratização, as investigações teriam, portanto, que penetrar o tecido das relações sociais e da cultura política gestada nesse nível, revelando as modificações aí observadas. Ao mesmo tempo, rompendo o véu do discurso institucional universalista, esses estudos necessitariam se debruçar sobre os padrões concretos de

⁶ Criação da Comissão de Participação Legislativa; Audiências Públicas; projetos de Iniciativa Popular; Trbuna Popular; Emenda Popular ao Orçamento Público; Pedidos de Informação.

⁷ TV Legislativa; Ouvidoria; acompanhamento de tramitação de proposições na Internet.

relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, analisando o papel de atores com movimentos sociais, organizações não-governamentais etc. para a operação de transformações em tais relações. “(COSTA, 1997, p. 130)

No mesmo sentido Avritzer (2009) propõe novos parâmetros para o entendimento da democracia pela ação coletiva, pela análise da cultura política desenvolvida pela sociedade, pela característica do Estado moderno e a atividade econômica e pelas formas de reação ao funcionamento das instituições sistêmicas.

Novos atores políticos devem ser considerados na análise, e neste sentido deve haver uma ruptura do pensamento sobre a democracia como “coordenação da ação sem constrangimentos”, centrada nas instituições, e que se perceba a “necessidade de entender a democracia no marco de uma teoria que diferencie formas estratégicas de formas solidárias de ação social e coloque o problema da democracia como prática cotidiana.” (AVRITZER, 2009, p. 4)

Ao considerar as instituições políticas e o sistema políticos como parte da dimensão mais ampla do político, pensa-se na verdade da necessidade de ampliação do marco teórico sob o qual a democracia é trabalhada, no qual a sociedade civil e os atores políticos integrem a análise, numa “combinação entre a livre operação do sistema político e a compreensão do significado atribuído pelos atores políticos à democracia.” (AVRITZER, 2009, p. 3).

Com isso o autor sinaliza com a perspectiva de que a representação institucional, o parlamento, deve ser visto como “o ponto de encontro entre as dimensões estratégicas e consensuais do sistema político, na medida em que ele é, ao mesmo tempo, parte da estrutura do Estado e representante da sociedade.” (AVRITZER, 2009, p. 7)

1.4 A ATUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

As indagações colocadas até agora procuram esta diversidade, isto é, os representados e suas metamorfoses, os representantes e os discursos e ritos que trazem uma identificação momentânea, sob a qual é produzida uma equivalência cujo sentido:

“ é o sentido social, isto é, o conjunto das relações instituídas e simbolizadas (portanto admitidas e reconhecidas) entre um e outros. O sentido social (a que dizem respeito, naturalmente, a economia, o emprego e todas as ‘identidades de classe’ a eles ligadas) é também histórico. As relações de alteridade e de identidade que se desdobram no campo social também se redefinem, individual e coletivamente, no passado e no futuro. (AUGE, p. 122)

A representação política organiza-se em arcabouço jurídico, material e histórico, mas, como sustenta Bourdieu, estas estruturas são também produto da percepção, da ação e do pensamento dos agentes que as compõem, isto é, “as estruturas, as representações e as práticas constituem e são constituídas continuamente.” (BOURDIEU, 1983, p. 147).

Esta visão possibilita compreendermos a articulação do social sob os mecanismos de representação que leva em consideração também a prática dos agentes sociais que participam do processo, pela sua experiência de vida e pela sua apreensão intelectual da realidade, o que gera ‘disposições interiorizadas duráveis’, “geradoras de práticas e representações”. (BOURDIEU, 1983, p. 62), dentro de um campo, espaço estruturado de posições que independe das características daqueles que o compõem, mas é dado pelas relações de força entre os agentes (indivíduos e grupos) e as instituições que lutam pela hegemonia no interior do campo, isto é, o monopólio da autoridade que outorga o poder de ditar as regras, de repartir o capital específico de cada campo. A forma como o capital é repartido dispõe as relações internas do grupo, isto é, dá a sua estrutura. (BOURDIEU, 1983).

Na análise da representação política, nesses termos, o importante é destacar que o “campo é tanto um ‘campo de forças’, uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, quanto um ‘campo de lutas’, em que os agentes atuam conforme suas posições relativas ao campo de forças, conservando ou transformando a sua estrutura”. (BOURDIEU, 1983, p. 164)

O campo político apresenta divisão de trabalho e distribuição de capital político desigual, “crédito firmado na *crença* e no *reconhecimento*”, historicamente construída, admitido pelos agentes envolvidos.

Acima, referencia-se os representados, isto é, aqueles que escolhem os porta-vozes legais e legitimados, carregam crenças, práticas, saberes e atitudes que possuem uma complexidade crescente, na medida em que estão sujeitos a interferências da mídia, da religiosidade, da participação em organizações das mais variadas. Na medida em que um

candidato se capacita a tornar realizáveis ideias com valor de verdade, reconhecidas assim pelo grupo, capacita-o a se tornar autoridade:

Quando se admite que o porvir que está em discussão depende da vontade e da ação coletiva, as ideias-forças do porta-voz capaz de suscitar esta ação são infalsificáveis, pois têm o poder de fazer com que o porvir que elas anunciem se torne verdadeiro. (BOURDIEU, 1983b, p. 186)

Desta forma, o estranhamento inicial ao serem verificadas as origens, biografias e trajetórias dos representantes políticos de determinada população de uma cidade, dá lugar à possibilidade de analisar a relação simbólica, a subjetividade, as relações sociais e relações de força frente à objetividade do institucional, do formalizado em regras, leis, permissões e limites. A investigação a ser feita ganha novos contornos:

“No trabalho empírico, tais aspectos se acham estreitamente imbricados: os sistemas de signos remetem a várias ordens – informação, valor, relações de força –, razão pela qual a ação de determinadas práticas levam a estudar os signos, as classificações, os agentes que classificam e são classificados (pelas classificações dos outros e pelas próprias classificações), as relações sociais que se estabelecem por intermédio de atos simbólicos etc., tudo isso sem jamais deixar de esclarecer a distância que existe entre a facticidade bruta das estruturas objetivas e a experiência subjetiva”. (PINTO, 2000)

A riqueza e a complexidade das relações estabelecidas entre representantes políticos e seus representados, e a própria variedade biográfica dos eleitos, confirma a análise de Wagner (1996), de que há dificuldade em perceber qualquer coletividade como portadora de uma coesão que constitua uma “sociedade”, isto é, o compartilhamento de identidades (individuais e coletivas), práticas (atividades e vínculos afetivos e sociais) e regulação da vida em comum (regras de organização política) como forjadora de uma unidade social. A sociologia contemporânea reconhece que “há uma reconhecida dificuldade em mostrar as condições sob as quais essa coesão ocorreria, por que razões e até que ponto ela seria necessária e de que maneira poderia ser criada e mantida.” (WAGNER, 1996, p.21)

No que respeita às regras de organização política, isto é, a regulação do bem comum de uma coletividade, o autor enfatiza que há fatores essenciais nestes modos de definições, que são “a extensão do grupo a que se aplicam as regras de participação em sua deliberação e a definição do campo de práticas legitimamente coberto pelas regras coletivas.” (WAGNER, 1996, p.22)

1.5 A MODERNIDADE, A REPRESENTAÇÃO E A PRÁTICA POLÍTICA

A ação parlamentar de representar interesses diversos da sociedade começa a tomar forma, segundos critérios especificados por d'Avila (2010, p.5):

“É comum que parlamentares encampem reivindicações e agendas pontuais de grupos identitários específicos; sejam segmentos sociais, organizações corporativos ou funcionais. Aqui, os interesses devem ser entendidos como “paroquiais”, ou seja, os de um pequeno grupo identitário formado em bases territoriais: uma localidade, que pode abranger um bairro ou parte dele ou, ainda, um conjunto de bairros. A referência a uma base eleitoral territorializada é o que mais aparece nos discursos dos vereadores. Nesta, os vereadores parecem se constituir em “ouvidores” públicos.”

No início deste trabalho foram apresentadas algumas características da representação política como ponto de partida na busca da compreensão sobre a relação representante – representado e como resultante de atitudes e orientações que indicam as motivações e percepções dos que escolhem determinados representantes políticos para falar e agir em seu nome nas demandas por políticas públicas que têm influência direta na sua vida cotidiana, e apenas nelas. Não é difícil seguir o trabalho parlamentar, visto que a instituição tem regras definidas e claras na elaboração de leis que organizam a vida social. Por outro lado, há um jogo político indefinido e complexo, que exige desvelamento para sua compreensão, e a pesquisa a ser desenvolvida deve levar em conta esta articulação social, ou seja, da história, da trajetória e do comportamento dos cidadãos comuns com aqueles que farão parte de um “mundo político” e falarão em nome deles. Ou, como no caso do voto, que é um depósito de confiança, nos mostra Bourdieu que o sentido das ações mais pessoais e mais transparentes

não pertence ao sujeito que as produzem, mas ao sistema completo de relações nas quais e pelas quais elas se realizam (BOURDIEU, 1983).

Por seu turno, Ortiz (2003, p.10) ressalta que: “Como nos ensinou Foucault, todo discurso é produzido a partir de um determinado lugar, o que implica tomarmos consciência desse lugar e dos modos de produção dos saberes.”

A influência iluminista sobre o saber acadêmico se faz presente de alguma maneira na discussão da questão da representatividade. É esperado, do ponto de vista da produção científica, que a percepção sobre a realidade social, seja mais ampla, seja local, se configure na conformidade com determinados padrões canônicos, embasados na produção dos grandes clássicos ou nos seus seguidores ou críticos mais modernos. Nem sempre a produção acadêmica sobre este tema tem a paciência de desvelar determinados conceitos que se tornam padrões, usados frequentemente como fundamento a partir dos quais se formulam análises, mas que na verdade necessitariam de um tratamento mais adequado. Algumas noções em nosso entender carecem de validação e se aproximam da percepção do senso comum, mesmo que, ditos de forma elaborada e contundente, ganhem *status* de cientificidade, como paroquialismo, clientelismo, personalismo⁸. Estes conceitos são frequentemente colocados de forma a constituir um atributo de desvalorização política, e não elementos constitutivos da formação histórica e variáveis orientadoras de voto ou relações sociais.

Uma das caracterizações de representação nos é dada por d’Avila Filho, Jorge & Lima (2010, p.189):

De Certeau distingue dois planos das representações sociais: um que denomina de estratégia e outro de tática. A dimensão estratégica é a feição normativa, disciplinar, institucionalizada de uma representação, como sua definição pelo especialista. A dimensão tática reside na forma como os usuários criam seus mecanismos de uso e proveito da dimensão disciplinar (estratégica). Os consumidores usuários reagem às normas, ocasião em que, embora não produtores, tiram proveito das forças que lhes

⁸Não cabe aqui a discussão destes conceitos e seu uso generalizado como fatores desestruturantes de um ideal político. Estes esclarecimentos estão esplendidamente colocados em: Carvalho, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual -*Dados* [online]. 1997, vol.40, n.2; Schwartzman, S. Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea. In <http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf> VELLASCO, Ivan de A. . Clientelismo, ordem privada e Estado no Brasil Oitocentista: notas para um debate. In: José Murilo de Carvalho; Lucia Bastos Pereira das Neves. (Org.). Repensando o Brasil dos oitocentos: cidadania, política e liberdade. 1 ed. : Civilização Brasileira, 2009, v. , p. 71-100; d’Avila Filho O clientelismo e o exercício do poder no Brasil - <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8518.html> - acessado em 12/06/2014

são estranhas. Trata-se de uma espécie de produção de novos significados, frequentemente díspares do sentido atribuído disciplinarmente. Assim sendo, os consumidores usuários das normas não são agentes passivos, mas ativos recriadores de significados, tal como nossos eleitores no mercado político.

Para a obtenção da “compreensão esclarecida” (DAHL, 2001), há elementos constitutivos das escolhas e definições dos representantes na política em seus vários níveis que devem ser levados em consideração. Em primeiro lugar, o grau de informação obtido pelos participantes do jogo político. No ponto de vista de Serrano (2009, p.16), há uma variação complexa de graus de informação que são adquiridas através de diferentes veículos de comunicação:

El resultado de nuestro modelo informativo y empresarial es la división de los ciudadanos em dos tipos: una gran mayoría que consume grandes medios de comunicación de forma acrítica y se convierte em carne de manipulación informativa y una elite política e intelectual que logra comprender las claves do mundo. De esta última, una parte utiliza esa información para aprovecharse y outra – la crítica - se vê obligada a convivir com la impotência de no lograr que su mensaje llegue a la comunidad ciudadana.

Da mesma maneira Romano (2007, p.26), nos adverte que a compreensão na política toma caminhos nebulosos quando “... se toma por opinión pública le opinión publicada de unos cuantos o por realidad la definición interesada que esos pocos den de ella.” Para este autor, informações estandartizadas acabam por “... aumentar necesariamente la discrepancia entre el pueblo y sus delegados, em lugar de reducirlas mediante la comunicación recíproca, dialógica, mutuamente enriquecedora.

1.6 MECANISMOS DE INTERFERÊNCIA NA ATIVIDADE LEGISLATIVA PARLAMENTAR

A produção de normas legais pelo Parlamento se verifica dentro de processo assinalado por determinantes de dois campos. O primeiro é o campo político, de caráter

conjuntural, subordinado a eleições periódicas e que se caracteriza pela correlação de forças que se forma dentro do Legislativo a partir da preferência dos eleitores, e também pela negociação política que o resultado da eleição simultânea e independente do chefe do Executivo possibilita. Noutro polo encontra-se o campo jurídico que determina as normas dentro do processo legislativo, de caráter estrutural, Há um ordenamento jurídico determinado que deva ser seguido para a conversão dos projetos em lei, ordenamento esse invariável e que assinala os parâmetros de legitimidade do processo de formação das leis.

Há, portanto, um mecanismo de decisão política e negociação entre distintos interesses que se dá através de procedimento formal que resulta em norma legal de cumprimento obrigatório a todos.

Atualmente pode-se verificar, por um lado, a “apropriação” do Poder Executivo, no sentido que concebe Clève (1993), da capacidade de iniciativa legislativa deste poder e da sua forte influência no processo de formação de leis. Esse processo de certa maneira desloca a centralidade da atividade de normatização do poder legislativo, ainda que necessariamente este continue partícipe do processo. Verifica-se por outro lado, também o fenômeno que se denominou de “judicialização da política”, (VIANNA, BURGOS & SALLES, 2007; BARBOZA & KOZISKI, 2012; ROZEIRA, 2012) isto é, a interferência cada vez maior do Poder Judiciário como árbitro de questões políticas e a transferência para os tribunais das resoluções do campo parlamentar ou do poder executivo. Como destacam Vianna *et all* (2007, p.41): “O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos.”

O uso de Ações Diretas de inconstitucionalidade contra medidas provisórias do poder executivo federal, mandatos de segurança, mandato de injunção, ação popular e ampliação da ação do Ministério Público e da Justiça Eleitoral e *habeas corpus* são outros exemplos dessa interferência, suscitados pela promulgação da Constituição de 1988, pela ampliação do conjunto de direitos e garantias fundamentais e a constituição de novos direitos e interesses. Trata-se da transferência das decisões da arena política para a arena judicial, mas também significa maior controle sobre os outros poderes.

Para Rozeira (2012, p.13):

“(...) esta judicialização da actividade legislativa parlamentar, sendo uma novidade meritória na medida em que permite uma tutela muito mais eficaz dos direitos fundamentais e dos preceitos constitucionais em geral, tem o efeito de deslocar a formulação e consagração legislativa das opções fundamentais em matéria de políticas públicas – que constituía o reduto clássico do domínio reservado do procedimento legislativo – do debate estritamente político e parlamentar para o discurso judicial e jurisdicional, com a inerente secundarização do papel do parlamento, que assim se vê obrigado a ajustar[-se] à realidade normativa da constituição. Nessa actividade jurisdicional de fiscalização da constitucionalidade da actividade normativa vai também implícito um novo modo de criação do direito que, atentas as suas implicações e a sua amplitude se afasta radicalmente do modelo que até agora era o nosso e funciona como um significativo espartilho e condicionante do normal desenvolvimento da actividade legislativa parlamentar.”

O Poder Legislativo constitui-se primeiramente como componente consubstancial da representação política e um dos elementos mais importantes da democracia que tem também como expressão o sufrágio universal, a organização de partidos políticos, a independência de poderes e a periodicidade dos processos eleitorais. Como um dos órgãos de poder político do Estado, cabe ao Parlamento o exercício da representação, o que significa deliberação, tomada de decisões e vigilância sobre o destino dos representados no que se refere à organização da vida social. Esta representação se dá dentro de marcos constitucionais definidos que formalizam a possibilidade de expressão de diversos setores sociais, a canalização de demandas de carácter coletivo, com poder de deliberação através do exercício dessa representatividade.

Em segundo lugar, o Parlamento também possui a prerrogativa de legislação, isto é, a criação de direito, o que se pretende instituir como normas que regerão condutas sociais. A formação de leis cuja elaboração tem o carácter de monopólio do Poder Legislativo é, para Horta, “uma conquista histórica, que exprime a culminância de milenar processo político, a superação do poder individualizado do monarca absolutista pelo primado da Constituição e a implantação do Estado de direito.” (HORTA, 1994, p.150)

Essa prerrogativa legislativa esbarra na elaboração e participação do parlamento na condução das políticas públicas, entendidas como princípios norteadores da ação do Poder Público. São diretrizes, procedimentos e regras que determinam as relações entre o Estado e

os atores sociais a que se destinam as aplicações de recursos públicos e os benefícios sociais, concretizados em programas, financiamentos e leis que traduzem a natureza e as prioridades de determinado regime político. Definir políticas públicas significa exercer o poder político frente a diferentes interesses de setores sociais conflitantes em agendas restritivas de gasto, equilíbrio entre receitas e despesas, inclusão de setores sociais e principalmente a possibilidade de efetivação do exercício da cidadania, na medida em que a elaboração, implantação e legitimação destas políticas realizam-se cada vez mais com a participação dos setores organizados e/ou emergentes da sociedade civil e com o fortalecimento de canais institucionais tradicionais. A publicização, a transparência e o efetivo envolvimento do público e da mobilização social tornam mais efetiva a regulação dos interesses conflitantes entre os diferentes atores sociais e entre esses e o Estado, na busca de eficácia e legitimação das políticas públicas.

Segundo Teixeira (2002, p.5):

“As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura do poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade.”

1.7 PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE LEGISLATIVO

A produção legislativa e as características dessa produção no campo municipal são objeto de análises de vários autores, aumentando o leque de entendimento deste segmento pouco explorado da sociologia política. (KUSCHNIR, 1999; LOPEZ, 2004; NAZARENO, 2006; BARROS JR. 2008; TERRON, 2008; AMARAL & VALENCIANO, 2011; D'ÁVILA FILHO, LIMA & JORGE 2011; SILVA, 2011; FERREIRA, 2012; SILVA, 2013)

O cotidiano parlamentar e as relações que se estabelecem entre o exercício do mandato, o poder institucionalizado e a população é o tema que perpassa as diferentes análises,

principalmente no campo empírico, principalmente centrados no comportamento dos vereadores, no papel dos partidos na arena decisória, no arcabouço institucional de atuação parlamentar e na relação legislativo-executivo. (SILVA, 2013). Em trabalho pioneiro sobre os vereadores do Rio de Janeiro, Kuschnir (1999), mostra a rede de relações da política local, e descreve o vereador como um agente de soluções para a população, no papel de mediador entre níveis distintos da sociedade, acabando por ser ele mesmo representante destas diferenças. A autora analisa a prática parlamentara do ponto de vista de uma “antropologia da política”, a partir da tese de que existe uma “cultura institucional” que permite a compreensão da visão dos próprios vereadores sobre a sua atuação como representantes do eleitorado, mas também elucida a ação parlamentar do ponto de vista da mediação entre setores sociais que compõem o universo político-eleitoral: poder executivo, imprensa, entidades sociais e comunitárias e entre os próprios vereadores na atuação institucional. Para a autora, verifica-se uma “fragmentação e heterogeneidade da vida social urbana que permite a movimentação dos vereadores através de suas interações e mediações entre a população e os diversos personagens atuantes no mundo da política.” (KUSCHNIR, 1993, p.10)

O cotidiano dos vereadores nas suas atividades legislativas e a dinâmica do relacionamento entre o executivo e o legislativo também é análise empreendida por Lopez (2004), que a partir de um estudo de caso no município de Araruama, no Rio de Janeiro, estabelece algumas características da prática legislativa em um município pequeno, onde as relações pessoais estabelecem as regras, e o atendimento às demandas dos eleitores consome a maior parte do cotidiano legislativo. A análise considera o “exercício da política cotidiana pelos vereadores, seus trabalhos de atendimento às demandas dos eleitores e a importância dessa variável para explicar a relação entre Executivo e Legislativo no município.”(LOPEZ, 2004, p.154)

A análise dos padrões espaciais de votação de candidatos a vereador no Rio de Janeiro, a partir da distribuição territorial de votação com a subsequente formação de territórios eleitorais é o objetivo de Terron (2008). O estudo fornece dados importantes para o estabelecimento de análises futuras sobre a relação entre o tipo da base eleitoral e a atuação do parlamentar no exercício da representação política.

O caminho percorrido pelos vereadores de Maringá e sua constituição como elite política, fundamenta o trabalho de Amaral & Valenciano (2011) os quais, com base no perfil biográfico dos parlamentares, pretendem investigar os padrões de recrutamento dos

vereadores do município, tais como origem familiar, socioprofissional, escolaridade, trajetória política e vínculos políticos, para análise do perfil da elite política do município. Esse ponto de partida está também na dissertação de Barros Jr. (2008), que investiga o desempenho eleitoral de candidatos a vereador nas eleições de 2008, em Curitiba/Pr, na busca do entendimento sobre o comportamento político dos parlamentares, utilizando os conceitos de capital social, capital político e capital cultural estruturado por Bourdieu, usados para analisar as relações engendradas ao longo de uma eleição parlamentar municipal, com base na “trajetória pessoal, desempenho nas urnas, estratégia de campanha e táticas eleitorais.” (BARROS JR., 2008, p.5)

D'Avila Filho (2008) analisa a produção legislativa no Rio de Janeiro, sob a perspectiva da intermediação de interesses dos eleitores como poderoso instrumento de representação política, considerando a legitimidade desta intermediação na atividade parlamentar. A análise se dá a partir das indicações⁹ para o poder executivo e argumenta que o atendimento das mesmas estabelece uma tríade de interesses múltiplos entre o eleitorado, o legislativo e o executivo e possibilita preservar os vínculos que os vereadores estabeleceram durante a campanha eleitoral com os eleitores e até mesmo estabelecer novos vínculos. Ou, dito de outra forma, “estabelecer e manter redes de trocas políticas verticais, nas quais se trocam recursos de autoridade por apoio.” (D'AVILA FILHO, 2008, p.23)

A análise da dinâmica político-partidária e do processo eleitoral da Câmara Municipal de São Luís, capital do Maranhão, nos anos de 1982 e 1992, ganha importância por ser no período de transição da ditadura para a democracia no Brasil, e sob as mudanças das regras eleitorais e partidárias. Esse é o tema de Ferreira (2012), que destaca a força dos partidos em formação, o realinhamento político dos vereadores em relação aos mesmos. A autora procura discutir a política municipal maranhense a partir do processo político-eleitoral ocorrido no período, na capital do Estado.

Em análise sobre a produção legislativa dos vereadores da cidade de São Paulo, entre os anos de 2001 a 2008, Silva (2011) utiliza como pressupostos teóricos fundamentos da escolha racional e do distributivismo, segundo os quais um parlamentar obstinado em busca

⁹Indicação é o instrumento legislativo aprovado pelo Plenário ou pela Mesa Diretora cuja finalidade é a de sugerir que outro órgão tome as providências que lhe sejam próprias. http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/biblioteca-virtual-do-programa-interlegis/documentos-legislativos/modelos-de-indicações.

da reeleição pauta suas ações visando agradar sua *constituency*. Ao examinar o comportamento parlamentar de vereadores, a partir das propostas legislativas encaminhadas pelos mesmos e dos dados das eleições de 2000 e 2004, o trabalho de investigação verifica a inexistência da conexão eleitoral e a rejeição da hipótese distributivista, ou seja, a ação parlamentar não visa apenas premiar os eleitores que votaram em um determinado político, na denominada política *pork barre*¹⁰, mas verifica-se que os projetos são de cunho geral, de importância municipal como um todo.

Nazareno (2006) analisa a dinâmica política municipal em Curitiba, entre os anos de 1985 e 2000. Esse trabalho se reveste de importância pela discussão teórico-metodológica sobre política local e pela análise da relação entre os poderes legislativo e executivo e a dinâmica interna da Câmara de Vereadores, do ponto de vista da migração partidária e suas consequências para a eleição e reeleição parlamentar, tendo em vista o padrão de recrutamento das coalizões e do comportamento dos vereadores no período considerado.

Evidente que há entre os muitos outros autores citados as mais diversas perspectivas de análise sobre o legislativo municipal. O que ressaltasse, no entanto, é que o caminho aberto por teóricos da representação política que se dedicaram inicialmente ao poder federal e estadual, possibilitou o enriquecimento da discussão através das análises do poder legislativo municipal e suas características intrínsecas, que muitas vezes não se enquadram nos modelos teóricos gerais, mas possibilitam a abertura do leque de discussão sobre o assunto da representação legislativa e as relações estabelecidas entre os poderes e a sociedade.

¹⁰Na actualidade, este conceito de competição existe na política, no sentido em que, os políticos tentam garantir para si a maior quantidade de verbas disponíveis, para poderem satisfazer o seu eleitorado que por sua vez aumenta a probabilidade de voltar a ser eleito (Ferejohn, 1974 apud Mourão & Cunha, 2011).

CAPÍTULO II

2. A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA: TRAJETÓRIA DE UM PODER

2.1. A REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL

Ao longo da história da organização do poder público no Brasil, as Câmaras Municipais, as mais antigas casas parlamentares em nosso país, representaram significativo avanço na capacidade político-representativa das populações dos municípios, pela ampliação do espaço democrático que possibilitou a canalização e mobilização das diversas correntes de opinião dos cidadãos, na medida do crescimento e complexificação da sociedade. Desde o início da nossa história, as “possibilidades de representação e participação política, tanto a nível local quanto mais abrangente, estiveram intimamente associadas às Câmaras Municipais espalhadas por todo o Império português.” (GOUVEIA, 1998)

São os Vereadores que estão em contato diário e direto com as comunidades que representam; são eles que lidam com os problemas e necessidades dos habitantes dos municípios brasileiros. Cabe aos mesmos serem porta-vozes das comunidades junto à administração pública e aos poderes constituídos.

Eleitos atualmente pelo sufrágio universal, não são mais representantes de parcela ínfima da população com direitos, os chamados “homens-bons” daquele período colonial, membros da elite econômica ou da nobreza, porém persiste ainda hoje na representação político-parlamentar determinada elite de maioria branca, predominantemente masculina e com representação por herança política familiar.

Os Vereadores são aqueles que mais de perto convivem com a população, porque vivem nos bairros da cidade, moram em uma das ruas do Município ou na sua periferia e se destacam de alguma maneira na atividade comunitária municipal. Não há nessa constatação nenhuma alusão a qualquer espontaneísmo, na medida em que as pessoas que se propõem a

candidatar-se a vereador apresentam trajetória política de filiação partidária, militância social ou classista, indicação de corporações com interesse em intervenção na administração pública e diversas inserções e engajamentos. São eleitos por setores sociais e econômicos, como empreiteiras, igrejas, associações de classe ou de bairro. São membros de partidos políticos com programas determinados. Tornam-se porta-vozes de parcelas da população e sua posição permite conhecer as reclamações sobre problemas imediatos vividos por estas coletividades, suas aspirações e expectativas, para as quais o papel da representação política é encaminhar suas reivindicações junto aos poderes públicos, ou mesmo a resolução imediata de problemas locais.

No entanto, essa representação não se dá de maneira direta e unívoca. Na Câmara Municipal a representação política deve levar em conta a pluralidade partidária, intervenção das diversas organizações da sociedade civil e a própria hierarquia interna de distribuição de poder, para compreendermos a conformação dos debates das questões municipais. As sessões plenárias abertas ao público, às audiências públicas de discussão dos mais variados assuntos que dizem respeito à organização municipal, as comissões permanentes e temporárias que possibilitam a participação de entidades representativas para defesa de suas demandas, todas essas questões colocam o legislativo municipal como elemento potencialmente em sintonia com as aspirações coletivas da população. Os parlamentares representam interesses de diferentes segmentos sociais na busca de consenso sobre assuntos muitas vezes conflitantes. O debate parlamentar e as ações legislativas buscam conduzir e aprovar leis que por vezes são verdadeiros pactos que buscam a harmonia social.

Quando se refere ao potencial da representação dos parlamentares municipais, significa a visão do tipo ideal de atuação: levantamento das demandas sociais nas audiências públicas, análise aprofundada das questões nas comissões temáticas e as posteriores proposições para o estabelecimento de políticas públicas, na forma de programas e projetos a serem incluídos no orçamento e a transformação destas demandas em lei. A posterior execução orçamentária, também objeto de fiscalização por parte dos representantes parlamentares da população, a concretização das discussões amplas tendo como parâmetro as principais demandas sociais do município. As comissões parlamentares de inquérito instaladas a partir de denúncias consistentes e concluídas com resultados significativos.

Na vida real, no entanto, as atividades legislativas predominantes não se concentram nas atividades fiscalizadoras e de integração da cidadania no domínio dos mecanismos de

construção das políticas públicas, ou de participação efetiva na elaboração e execução do orçamento público, definidor do gasto e distribuição da riqueza arrecadada pelo município. Predomina ainda a ação legislativa de alcance imediato ou de impacto midiático, ou seja, as atividades em que a população consiga perceber a participação direta dos vereadores.

O ato de legislar, isto é, editar normas que devem regulamentar a vida social de uma população é exercido pelos órgãos legislativos e exige a elaboração coletiva, estudos técnicos, assessoria especializada, elaboração de texto legal, convencimento parlamentar entre os pares. Ultrapassa a ação direta que produz rendimentos políticos imediatos, de cunho individual.

A fiscalização institucional dos atos do poder executivo também apresenta essa variação de complexidade. Se por um lado é mais visível a fiscalização dos serviços públicos que apresentam carências visíveis e que possibilitam a ação direta do vereador, por outro a fiscalização das contas da prefeitura ou dos órgãos da administração pública requerem conhecimento técnico, ação elaborada e antecipada, participação de setores sociais organizados, com o objetivo de intervenção institucional e independência diante do poder executivo.

O poder legislativo municipal, que tem a incumbência de fazer leis de interesse público, isto é, estabelecer regras para a administração e regular a vida social, também tem o papel de fiscalizar o poder executivo, e é dotado de estrutura legal própria para tal. Porém carece de recursos adequados para tal finalidade, isto é, recursos tecnológicos e serviços especializados, infraestrutura física adequada, informações sobre os gastos e atividades realizadas pelo poder executivo. Em poucas palavras, recursos administrativos e institucionais para a realização dessas atividades.

Lei aqui é entendida como instrumento de controle e de regulação da ordem social, em conformidade com a posição das forças sociais e políticas de cada momento histórico. A Câmara Municipal possui amplas funções, como fazer leis, administrar seus serviços, controlar e fiscalizar a conduta político-administrativa do Executivo. As principais atribuições, contudo, são: legislar, isto é, elaborar leis abstratas, gerais e obrigatórias, pertinentes aos assuntos de interesse municipal, respeitadas as competências da esfera federal e estadual, e fiscalizar os atos do poder executivo na condução das políticas econômicas e sociais que dizem respeito ao município.

Ao longo deste trabalho, apresentar-se-ão as peculiaridades desse empreendimento – fiscalizar e legislar – dentro da Câmara Municipal de Curitiba. Pretende-se, como ponto de

partida para tal fim, conhecer o surgimento da instituição ao longo da história, já que, desde o seu início, teve papel preponderante nos rumos da administração pública municipal.

2.2 ORIGEM E PRESSUPOSTOS DA CÂMARA MUNICIPAL NO BRASIL E EM CURITIBA

Torna-se necessário recorrer à discussão sobre a constituição dos municípios e do poder legislativo municipal no Estado brasileiro e em nossa cidade.

Essa necessidade decorre do fato de que em suas origens e posterior crescimento, as vilas, as cidades e as câmaras municipais tiveram papel de destaque no desenvolvimento político, econômico e social do país, ao longo do processo histórico brasileiro. O governo local sempre exerceu forte influência na vida cotidiana, e configurou-se muitas vezes como força que se contrapôs às práticas centralizadoras da metrópole portuguesa. A resenha histórica cumpre o objetivo de resgate, situando no tempo as práticas políticas correspondentes a cada contexto, buscando a compreensão das linhas de continuidade e de transformação entre essas práticas, evidentemente respeitando os limites dos períodos verificados, e atentos à armadilha do anacronismo histórico, perigo que se expõe toda análise de período distante à luz dos valores e conceitos contemporâneos.

Segundo Pereira & Santos (1993), os municípios e as câmaras municipais são instituições herdadas da colonização portuguesa, mas remonta à ocupação da península ibérica pelos romanos, como um tipo de organização adotada por populações não romanas nos territórios ocupados. O domínio romano permitia a manutenção de algumas leis e costumes anteriores à dominação. Mesmo com a conquista visigótica e o enfraquecimento do poder de Roma, mantiveram-se para as comunidades ibéricas latinizadas o direito municipal romano.

Ainda sob a dominação árabe alguns aspectos da organização municipal foram mantidos, e a reconquista restabeleceu os foros municipais. Os autores destacam: “Tratava-se, do que hoje se pode chamar, do início da constituição da cidadania moderna. A organização municipal foi um espaço privilegiado do conflito entre a nobreza e a população.” (PEREIRA & SANTOS, 1993 p.13)

Se no final da Idade Média a realeza consegue fortalecer alianças com as populações das vilas, permitindo que estas fugissem da jurisdição feudal, o desenvolvimento desse pacto leva à monarquia absoluta e à origem do estado moderno, com o fortalecimento da aliança do rei com as comunidades. Esse processo se dá pela obtenção de “ação militar ou mesmo de compra, foros especiais de justiça e de administração que as tiravam da dependência da nobreza. Essa situação ficaria consignada em documentos chamados *forais*, que podem ser entendidos como as primeiras constituições municipais” (PEREIRA & SANTOS, 1993 p.13).

A inexistência de um padrão formal na concessão dos forais às cidades e às vilas evidencia-se em distintas prerrogativas à população, seguindo peculiaridades e especificidades de cada núcleo populacional e dos interesses monárquicos que orientavam a citada concessão.

O processo de homogeneização dos estatutos municipais, com destaque para a importância das Ordenações¹¹ Afonsinas (reinado de Afonso V – 1446), culmina na configuração dos municípios como instâncias locais de um estado nacional. Em termos de representação, passa-se do sistema de câmara aberta, em que deliberavam todos os “homens-bons”, para a criação de um sistema de representantes, a vereança, e o aparecimento do cargo de vereador.

Segundo os autores citados, o termo vereador tem diversas suposições etimológicas, sendo a mais aceita a da historiografia portuguesa, que considera que “vereador deriva de vereda ou vereia, o que sugere que a magistratura teria tido origem em supostos fiscais dos caminhos concelhios.” (PEREIRA & SANTOS, 1993 pg. 14).

Dito de outra maneira (grafia do autor)

Os veedores (veer + [d]ores) eram os responsáveis pelo enveramento (em + veer + [a]mento), composições de palavras perfeitamente aceitas no português medieval. Neste sentido, os vereadores seriam, simplesmente, os responsáveis por ver ou veer, termo que já naquela época era empregado com o sentido **zelar por** ou **cuidar de**. Vereador seria, portanto um sinônimo de vedor, o que reforça a idéia de poder delegado que está na origem da criação do ofício: alguém que vee em nome de outro, seja este outro o concelho alargado, seja o próprio rei. (PEREIRA & SANTOS, 1993, pg. 14)

¹¹ Princípios e normas do Direito Português, compreendendo organização judiciária, competências, relações da Igreja com o Estado, processo civil e comercial.

Apesar de haver discordância entre os historiadores sobre a autonomia municipal frente à coroa portuguesa, se existia de fato ou somente era instrumento da colonização, há o consenso sobre a importância das Ordenações Filipinas (reinados de Felipe I e II – 1581/1621) sobre esse quadro institucional, sob o qual a Câmara de Curitiba seria fundada:

“As Ordenações Filipinas previam a existência de Câmaras Municipais ou Senados das Câmaras, como ficaram mais conhecidas. Tais Conselhos eram compostos de dois juízes, que alternadamente, presidiam as sessões, e de três vereadores. Portanto, os juízes seriam de fato só primeiros presidentes de câmaras. A partir de 1696, foi instituída a figura do Juiz de Fora. Estes juízes eram nomeados diretamente pela coroa e constituíram uma forma direta de intervenção na vida municipal. Em Curitiba, a nomeação desse funcionário só veio a ocorrer nos últimos anos do período colonial.” (PEREIRA & SANTOS, 1993, p.14)

As Câmaras Municipais são as instituições políticas mais antigas e permanentes da História do Brasil e, portanto, em nosso país os vereadores constituem a primeira manifestação de representação política, sob a ótica local. A escolha de governantes locais remonta às primeiras vilas, o que significa o entranhamento da atividade política desde o início da colonização. Limitada, por certo, mas não fruto de outorga ou conquista à força (FERREIRA, 2005).

Ainda, Para o autor Ferreira (2005, p.18):

“(…) até a época da Independência, o povo só elegia governos locais, isto é, os conselhos municipais. Mas, considerando as atribuições político-administrativas das câmaras municipais no Brasil-Reino, as quais legislavam amplamente, distribuíam justiça, etc., não se poderá negar a importância de que se revestia a eleição dos componentes dos conselhos.

O autor acima concentra sua análise histórica na organização política local, sobre a qual afirma que o estabelecimento da sociedade nascente estava “regulada pelo livro máximo do Reino de Portugal, a ‘ordenação do Reino’, que estabelecia os fundamentos jurídicos da Monarquia, no âmbito nacional, e das repúblicas das vilas e cidades, no âmbito local.” (FERREIRA, 2005, p.26).

A partir da fundação das vilas de São Vicente e Piratininga (1532), nas quais “houve um ordenamento jurídico a fundamentar legalmente a constituição de ambas as vilas, isto é, foram rigorosamente fundadas sob os aspectos da administração política (governo da República eleito pelo povo), da economia e da organização social (incluindo a existência de uma Igreja para os atos religiosos)”. (FERREIRA, 2005p.26)

Tal concepção auxilia a desviar a compreensão da organização social e política das origens do Brasil sob a ótica da Monarquia de Portugal, e centralizar a mesma no desenvolvimento da organização social e política das vilas e cidades e principalmente na formação, desenvolvimento e atuação das Câmaras Municipais:

“A história do povo, como ser político, acha-se na história das repúblicas das vilas e cidades. Era nelas que a gente do Brasil exercitava o seu poder político, elegendo e sendo eleita para os cargos da sua República. Como vimos a Monarquia Absolutista e o conjunto das repúblicas das vilas e cidades equilibravam-se reciprocamente. Supor que o povo em geral não possuía direitos e poderes políticos é um equívoco. Tinha-os e exercitava-os, de maneira ampla, nas repúblicas das vilas e cidades. (FERREIRA, 2005, p.27)

A existência do Código Eleitoral de Ordenação do Reino, que regia as eleições para os cargos das vilas e cidades demonstra a formalização jurídico-política das instituições municipais, sob a denominação geral de *república das cidades e vilas*, frente ao regime monárquico da Corte Portuguesa:

“A Ordenação do Reino de D. João IV, reimpressa em 1767 a mando de D. João V, tratava: “Dos juízos ordinários e de fora”, no título LXV, estabelecendo suas competências; “Dos vereadores” e das suas competências, no título LXVI; “Em que modo se farão a eleição dos juízes, vereadores, almotacés, e outros oficiais”, descrevendo minuciosamente o respectivo Código Eleitoral, no título LXVII; “Dos almotacés”, no título LXVIII; “Do procurador do Concelho”, no título LXIX; “Do tesoureiro do Concelho”, no título LXX; e “Do escrivão da Câmara”, no título LXXI. (FERREIRA, 2005, p.28)

O ponto central da análise é que se tratava de repúblicas juridicamente constituídas – e assim eram denominadas pela Coroa portuguesa – com representantes eleitos para

administrar o bem comum. Dessa maneira estavam presentes os ingredientes republicanos, como a presidência local pelo juiz ordinário, o executivo exercido pelos procuradores, as obras públicas a cuidado dos almotacés e alcaides, funções legitimadas por código eleitoral próprio. (FERREIRA, 2005)

Três atos legitimam a criação de municípios no Brasil em geral: a construção de uma capela como símbolo do enclave cristão nas novas terras; a tomada simbólica de posse da povoação pelo levantamento do Pelourinho; e a criação da Câmara Municipal, no modelo institucional português formalizado nas Ordenações Filipinas.

Para Paupério (1959), o embrião dos futuros municípios luso-brasileiros foram as primitivas feitorias portuguesas, que numa segunda fase, possibilitaram uma organização administrativa e uma estrutura político-social mais desenvolvidas. Ainda que não houvesse municípios brasileiros, e sim “a terra dividida em domínios dentro do domínio do Estado, na forma do direito civil recopilado nas Ordenações Manuelinas e nos Regimentos Especiais.” (PAUPÉRIO, 1959, p.24) O autor ressalta a retomada pelas mãos do Estado português do domínio das capitanias, face ao fracasso na administração das mesmas durante a colonização, argumentando que “constituíram elas verdadeiras autonomias regionais, a que se mesclaram as tradições municipalistas da metrópole, corporificadas nos *concelhos*. Os municípios em que se dividiam as capitanias governavam-se tendo por modelo o sistema político-administrativo português.” (PAUPÉRIO, 1959, p.25)

As Ordenações Filipinas foram instrumentos para a ação política do monarca, tanto em Portugal como nas terras colonizadas pelos portugueses, com detalhado ordenamento da vida social. Segundo Braga (2007), as Ordenações Filipinas foram à base do direito no período colonial e também durante a época do Império no Brasil:

Braga (2007, p.169) cita:

“Os vereadores, em conjunto com os juízes ordinários – presidentes – e os procuradores do concelho, todos eleitos pelo povo, através do concelho de homens-bons, formavam a câmara do concelho, que tinha por competência deliberar as questões pertinentes à administração municipal e julgar os casos de sua competência. A Câmara aparece pela primeira vez legalizada de forma definitiva nas Ordenações Afonsinas, cabendo-lhe o governo econômico das cidades e vilas.”

Cabe ressaltar, no entanto, as considerações de Paupério (1959), no que se refere à relevância da representação política dos incipientes municípios brasileiros frente à autoridade metropolitana:

“Até 1840, quando da promulgação da 1ª Constituição brasileira, carecia o nosso Município de qualquer originalidade, constituindo, tão só, dentro da importação de suas formas, instituição alienígena, regida por leis alienígenas. Apesar de se permitir a remessa de procuradores às Cortes de Lisboa para apresentar as queixas e os desejos das Capitanias, não chegaram a ter as nossas Câmaras papel relevante na resolução dos nossos problemas e dos negócios internos.” (PAUPÉRIO, 1959, p.26)

Assim, diante das iniciativas brasileiras de criação de municípios, com o levantamento do pelourinho como símbolo da independência municipal, Portugal se obrigava “a ratificar a autonomia administrativa daqueles pequenos núcleos de população.” (PAUPÉRIO, 1959, p.26). Destaca o autor que metropolitana a legislação sobre a organização municipal brasileira, que se constituía mais como instituição social, econômica e política do que propriamente legislativa.

Importantes mudanças ocorridas na Europa tiveram repercussões no Brasil, como a unificação do poder do rei contra o poder feudal, o desaparecimento das cidades livres e perda de prestígio dos Concelhos e o centralismo político do Monarca. Diante do fracasso da experiência das capitanias e ações políticas que mostravam a política vacilante da Coroa lusitana em relação ao nosso país, como a criação do Estado independente do Maranhão, a metrópole passa a ter uma ação mais centralizada e sistemática sobre a colônia. Mas indica, por outro lado, que “vamos também encontrar em nossa organização pré-nacional profundas marcas de diferenciação específica.” (PAUPÉRIO, 1959, p.29)

A primeira é que a transformação dos foreiros em proprietários de terra é um divisor na constituição municipal no país, tendo em vista que a base do município brasileiro é a propriedade rural e não a cidade, como na Europa. “A colônia passa a viver em função dos proprietários de terra, transformando-se em verdadeiro instrumento de classe.” (PAUPÉRIO, 1959, p.29)

O poder dos proprietários de terra passa a refletir-se na política, na medida em que os “homens bons” que tinham direito ao voto eram aqueles que tinham posse ou poder. Como a

economia rural brasileira tinha base escravista, há o empoderamento dos proprietários de terra na política, na medida em que o “poder das Câmaras passa a ser o poder dos proprietários: são eles que fixam salários e preços, regulam o curso e valor das moedas, votam a tributação, etc., etc., chegando até mesmo a substituir governadores e capitães.” (PAUPÉRIO, 1959, p.30)

Os “homens-bons” eleitos se tornaram os representantes do povo para suas queixas e demandas, o que de certa forma demonstra determinada autonomia em relação à Coroa. Os proprietários rurais, na função de vereadores é que exercem de fato a administração municipal.

Tal situação perdurou até a segunda metade do século XVII, quando a agricultura já não exerce o mesmo domínio de antes. O comércio, o florescimento das cidades litorâneas e o consequente desenvolvimento de uma nova burguesia, a dos comerciantes portugueses recém-chegados pelo êxodo fruto da depressão econômica de Portugal, levou a um inevitável choque com os proprietários rurais, predominantemente brasileiros.

Como consequência direta, no que nos interessa, ocorre o deslocamento da autoridade política dos proprietários rurais para a burguesia mercantil nascente e o enfraquecimento do poder das Câmaras, até então constituída de brasileiros.

Essa luta permanente entre a autonomia das Câmaras e o fortalecimento do poder central demarca a história da constituição das Câmaras Municipais no Brasil

2.3 A CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA – PRIMORDIOS

A Câmara Municipal de Curitiba não foge a este padrão, e torna-se o órgão de representação político parlamentar da população curitibana desde o surgimento do município, nos meados do século XVII.

Em Curitiba o trajeto histórico de organização da vida social seguiu o modelo geral de organização de vilas e povoações realizadas em outros pontos do país: construção da capela, levantamento do pelourinho e constituição da Câmara. Em torno de 1650 ergue-se a capela na povoação, e em 1668 a tomada de posse no levantamento do Pelourinho pelo representante do donatário da capitania. Finalmente, a criação da Câmara Municipal, sob petição dos primeiros moradores da povoação de Nossa Senhora da Luz e Bom Jesus dos Pinhais, em 24 de março de 1693, a Mateus Leme, capitão povoador da cidade de Curitiba,

em que se registra a necessidade de disciplinar a justiça e formar governo, justamente pela criação da câmara municipal. Dessa forma, com o registro de presença de 63 moradores homens da localidade, criou-se a justiça e a Câmara, com a eleição dos primeiros representantes: dois juízes, três vereadores, um procurador do Conselho e um escrivão. (RODERJAN, 1992). A população deste período consistia nas famílias e descendentes dos dois primeiros grupos de povoadores, as famílias de Mateus Leme e Baltazar Carrasco dos Reis.

Ferreira (1996) nos surpreende com o destaque que se apresenta quase como repertório de anedotário da nossa história:

“Além deste núcleo central, aventureiros errantes arraialados nas regiões auríferas, provindos dos primeiros dias da história da mineração; gaúchos nômades, índios e mestiços; gente egressa de bandeiras e outros centros de população paulista; e índios administrados, “peças do gentio da terra”, complementavam a população do povoado quando, em 1693, se descobriu, através do capitão-mor de Paranaguá Francisco da Silva Magalhães, que o pelourinho e consequente elevação do povoado à categoria de vila encontravam-se autorizados já há 25 anos. E Mateus Leme, diante da notícia, responde enfim, às constantes solicitações da população local: *“Junte-se o povo. Deferirei o que pedem. Pinhais, 24 de março de 1693. (a) Leme.”*

Curitiba foi tornada capital da Província apenas em 1854, isto é, permaneceu por mais de um século como vila. Contava nesta época em torno de cinco mil habitantes e vinte e sete quarteirões, com 308 casas e 52 em construção.

Desde os primórdios do processo de colonização de Curitiba, portanto, há a formalização de representação e autoridade, jurídica e administrativa. A composição da câmara abrangia o procurador, o tesoureiro, o escrivão, além dos juízes e vereadores, todos eleitos por um sistema de votação indireto: os chamados homens-bons escolhiam seis eleitores através do voto, e eram esses eleitores que votavam nos oficiais da câmara. Também alguns funcionários eram nomeados nesse período, como os almotacés e alcaides, que exerciam as funções respectivas de fiscais de pesos e medidas e chefes de polícia, e o porteiro, a quem cabia a divulgação das ordens da câmara, pela afixação dos editais no Pelouro. (Pereira & Santos, 1993). Esse processo eleitoral se manteve com algumas modificações até o início do regime imperial brasileiro.

Conforme registro do *Boletim do Archivo Municipal de Curityba*, destacado por Pereira & Santos (1993, p. 19):

“ELEIÇÃO DA CÂMARA E INSTALAÇÃO DA VILA – Memória do que acordaram os seis eleitores, o Capitão-mor, Agostinho de Figueredo, Luiz de Góis, Garsia Rodrigues Velho, João Leme da Silva, Gaspar Carrasco dos Reis, Paulo da Costa Leme, os quais debaixo do juramento que lhes foi dado pelo reverendo padre vigário desta vila, Antonio de Alvarenga, nomearam para juízes Antonio da Costa Veloso, Manuel Soares; vereadores Garsia Rodrigues Velho, o capitão Joseph Pereira Quevedo, Antonio dos Reis Cavaleiro, e para procurador do conselho o Capitão Aleixo Leme Cabral, e para escrivão da câmara João Rodrigues Seixas; este é o nosso parecer, e como tal nos assinamos aqui.- Agostinho de Figueredo, Luiz de Góis, Garsia Rodrigues da Cunha, João Leme da Silva, Gaspar Carrasco dos Reis, Paulo da Costa Leme, Padre Antonio Alvarenga.” (B.A.M.C., v.I, p.4-S)

A normatização do funcionamento da Câmara de Curitiba, no entanto, exigiu um quarto ato, pela correição do ouvidor Pardinho, em 1721, da vila de Curitiba, que normatizou o funcionamento da mesma por intermédio de 129 recomendações, ou provimentos, como resumo do que as Ordenações ordenavam sobre a administração municipal.

A Câmara Municipal de Curitiba acumula desde sua origem amplos poderes políticos, jurídicos, administrativos e religiosos, como se observa nos registros de suas atas. O poder da Câmara estendia-se aos aspectos de controle e regulamentação de impostos sobre o gado e a exploração de ouro, registros de imóveis, promoção de concursos aos magistrados, processo eleitoral, obras públicas, manutenção das igrejas e cadeias públicas e obras em geral, cultos religiosos, com a intervenção inclusive sobre honorários do vigário de Curitiba e outras vilas, enfim, tinha poder abrangente sobre a vida do município.

2.4 O MUNICÍPIO BARSILEIRO: FORMATO DO PODER LOCAL E SUAS MUDANÇAS

A existência do município, tanto na formação do estado nacional português, quanto na extensão e adaptação de suas instituições ao espaço colonial do Estado do Brasil, foi marcado pela diversidade quanto às características dos governos locais, suas atribuições e sua

composição. Uniformidade também não pode ser encontrada nas relações entre as esferas de poder local, provincial, estadual e federal, se pensada a trajetória de formação do estado nacional brasileiro. Não se trata, no entanto, de pequenos estados, mas sim unidades com autonomia dentro do Estado federativo, este considerado como unidade política. Segundo Celso Ribeiro Bastos (1998), na obra *Comentário à Constituição do Brasil*, a conformação e as competências da esfera municipal se manifestam dependentes das soluções institucionais adotadas pelos Estados em que está inserida.

Delineada a diversidade na gênese e funcionamento do poder local, faz-se necessário contrapor denominadores comuns que podem ser identificados no estudo da atuação das Câmaras Municipais: o papel como instrumento de descentralização governamental e de presença do poder público; o papel de canal mais direto de expressão e de agregação dos interesses privados, por vezes contrapostos aos interesses de governança central; o papel como instância mais próxima das demandas da vida em coletividade.

As mudanças ocorridas ao longo da história, que nos interessam, dizem respeito ao sistema representativo, às atribuições dos representantes políticos, aos sistemas eleitorais e de governo e às relações desenvolvidas pela divisão de poderes. Verificam-se por um lado características mutáveis ao longo do tempo, revestidas de formas jurídicas estruturadas e reestruturadas respectivamente nas Constituições e nas alterações constitucionais, sejam estas por transformações nos sistemas políticos ou por imposições de alterações pontuais regidas pela alternância dos grupos de poder. Mais precisamente, cada período de transformações políticas em que as regras são redefinidas juridicamente, traz mudanças profundas na representação política, no que diz respeito às atribuições dos representantes, às formas de escolha destes representantes e as suas responsabilidades.

Por outro lado, é preciso ter em conta os mecanismos institucionais que permanecem e que perpassam o tempo da história, identificasse apesar das variadas configurações dos sistemas de governo e suas manifestações jurídicas e políticas. Tanto no processo de escolha de representantes políticos, quanto nos rituais simbólicos característicos da representação, verifica-se que por mais de três séculos a essência do sistema representativo se mantém, derivada de sua legitimidade ainda não contestada a ponto de ser substituída.

A representação política reveste-se deste duplo caráter, pela mutabilidade das formas objetivas e jurídicas de suas manifestações, e de permanência ao longo do tempo, derivada de

sua legitimidade como mecanismo representativo e que a reveste de estabilidade, seja legal, regulamentar ou de responsabilização perante os representados.

O regime municipal é visto como o primeiro a ter realidade política no período colonial. Fabris (2008), em importante estudo acerca da formação e desenvolvimento dos municípios no Brasil, do ponto de vista de especialistas (CARVALHO, 1946, AZENHA, 1948, VIANNA, 1982, NUNES LEAL, 1997), aponta que não se formou uma visão consensual nas interpretações sobre a efetividade dos ordenamentos jurídicos contidos nas Ordenações e sobre a adaptação das instituições municipais à realidade vivida pelos habitantes da colônia. Na gênese das instituições municipais no período colonial predomina na literatura clássica a visão de que a criação do município é resultado da iniciativa exclusiva da Metrópole portuguesa.

A organização da vida coletiva em aspectos estratégicos como abastecimento, defesa, ordem interna, ordenamento da ocupação e da expansão dos limites das vilas e cidades, entre outros, ilustram a diversidade de atribuições para os Conselhos e as Câmaras formadas. Nesse sentido, se a diversidade de modos de atuação dos municípios na história de Portugal já acontecia, há que se ter em conta a ampliação dessa diversidade no espaço colonial, visto que as distâncias, a dificuldade de comunicação entre as vilas e dessas com as sedes dos governos, foram fatores de maior autonomia dos prepostos escolhidos para representar a população e resolver os problemas locais, o que reconfigura o conjunto de regras imposto, uma vez que foram agregadas novas demandas aos mandatários locais.

Para Zenha (1948), as condições locais e os desafios resultaram na ampliação da função judiciária das Câmaras. Também a função político-administrativa foi mais alargada do que em Portugal, visto que os potentados rurais, ao empreenderem a realização de benfeitorias públicas (estradas, pontes, chafarizes e outros) consolidam sua força política local.

Para estudiosos como Vianna (2007) a essas práticas pode ser atribuída a geração de uma solidariedade social verticalizada e hierarquizada entre a população em geral e os grandes latifundiários.

A diferenciação de atribuições das instituições municipais no período colonial, na visão de Orlando Carvalho (1946), pode ser explorada na própria ausência de uniformização da estrutura governamental portuguesa, expressa na organização jurídica irregular e confusa, com códigos que se superpõem, sem a direta relação com a realidade dos espaços coloniais que compunham o império português.

Victor Nunes Leal (1997) alerta para o risco de se aplicar a noção moderna de separação de poderes nas esferas legislativa, judiciária e executiva sobre as instituições de governo dos primeiros séculos de nossa existência como colônia.

Nos dois primeiros séculos do período colonial, as Câmaras Municipais se constituíram como lugar público, canal de reclamações e agregação de interesses muitas vezes contrapostos aos ordenamentos e restrições metropolitanos. Fabris aponta o isolamento das autoridades locais, consideradas as enormes distâncias e a baixa circulação política, como fator para a impossibilidade de congregar os municípios em torno de um governo central. A expressividade dos senados da câmara, em diversas localidades e em épocas diferentes, chegava a desafiar a autoridade dos governadores-gerais das capitanias, visto que o ato de instalação e criação de municípios era feito em nome da coroa, e vinculada diretamente ao poder central e não ao poder senhorial dos donatários.

Na continuidade da análise acerca do grau de autonomia dos poderes locais e suas tensões com as forças de centralização, seja o Governo Geral, seja a própria Monarquia lusa, há que se situar a gradativa centralização e deslocamento das bases do poder a partir de meados do século XVII, atingindo sua maior expressão durante o século XVIII, com o enriquecimento gerado pelo desenvolvimento da mineração, do comércio e das atividades urbanas. Prado Júnior, citado por Fabris, faz referência à emergência de grupos mercantis urbanos, de origem predominantemente lusa, que passam a disputar cargos da administração municipal.

Pereira (2003) sinaliza que Curitiba é representativa de um período de crescimento urbano das localidades brasileiras, o século XVIII. As Câmaras passam a concentrar-se em atividades administrativas, reforçando os antigos princípios das almotaçaria, com ênfase na discussão da ordem sanitária e espacial e do preço justo na circulação de mercadorias. É deste período o primeiro código de posturas de Curitiba, produzido pela Câmara. Diferente dos antigos provimentos dos ouvidores, os códigos têm origem local, pois “...nasciam da decisão dos próprios vereadores de enfrentar questões urbanas como o desalinhamento dos lotes e (...) a presença de animais na cidade.” (PEREIRA, 2003, p.39).

Ainda Pereira (2003, p. 40), “Nesta linha de atuação também a Câmara utilizava-se de seu poder de polícia para evitar a ruína das edificações e o poder de fiscalização para impor o modelo urbanístico vigente.”

No decorrer do século XVIII, tendo em vista os objetivos da coroa portuguesa quanto à maior eficiência na tributação e no controle sobre o circuito comercial e o extrativismo mineral, tornam-se mais complexas as estruturas administrativa, judicial e política na colônia. Mesmo que a prosperidade gerada pelo ouro e pela intensificação do comércio não tenha atingido com a mesma intensidade as vilas e paróquias distantes desse circuito, pode se afirmar que o espaço colonial e sua dinâmica interna de acumulação passam a ser mais visados pelos órgãos metropolitanos. É exemplo da maior ingerência da autoridade metropolitana sobre os assuntos municipais a proibição às câmaras de convocarem juntas, de solicitarem o comparecimento dos governadores ao Senado da Câmara e de se recusarem a atender às convocações dos governadores para comparecerem ao palácio.

É digno de nota que se essas prerrogativas precisaram ser restringidas, por meio de normas e ações da Coroa, elas sinalizam o campo de tensões que a vitalidade dos poderes locais gerava junto às outras instâncias da hierarquia política na colônia. Sinalizam também as tensões geradas pela intensificação do controle metropolitano sobre o comércio colonial, pelo privilégio concedido aos reinóis no comércio, pela proibição de manufaturas, entre outras medidas que atingiam direta ou indiretamente os colonos, suas atividades produtivas, o pagamento de impostos e a diminuição de sua pretensa autonomia.

A anulação ou redução das prerrogativas criadas pelas Câmaras no exercício efetivo do poder local, à margem das Ordenações ou até contra elas, foi resultado do aumento do prestígio e melhor aparelhamento dos agentes reais – juízes de fora, ouvidores e governadores. A partir de 1808, com a presença da corte portuguesa e a mudança do status político da colônia, esse processo se amplia, mas não acarretou profundas transformações nas municipalidades. As Câmaras Municipais continuavam como centros do poder político local tendo seu funcionamento previsto na Constituição de 1824, mantendo-se seu caráter eletivo e suas atribuições. A submissão das Câmaras ao controle dos Conselhos Gerais, Assembleias Provinciais e pelo Governo Geral se efetivou a partir da lei de organização municipal de 1828 pela qual as Câmaras passam a ser enquadradas como corporações administrativas, passando a serem restringidas suas atribuições judiciais.

2.5 A FASE BRASILEIRA DA ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL NO BRASIL

2.5.1 O Governo Municipal na Monarquia

Nunes (1982, p.31) considera que a Constituição do Império de 1824 e a Lei regulamentar de 1º de outubro de 1828¹² inauguram a fase “verdadeiramente *brasileira* da história municipal do Brasil.” Pois o que ocorria até então era a instituição da Metrópole sob regência de suas leis, isto é, a transposição do município português para o nosso país. A lei de 1828 dispunha que em todas as cidades e vilas haveria Câmaras, com a incumbência de ser o governo econômico e municipal das mesmas.

A disputa do poder municipal contra a tutela do poder provincial e central foi exacerbada. A retirada das atribuições judiciárias e a declaração do caráter meramente administrativo dos municípios “sujeitou as municipalidades à tutela dos poderes centrais, subordinando-as diretamente aos presidentes de províncias e, em certos assuntos, ao ministro do Império e à Assembleia Geral, na Corte.” (p.33) A criação da figura do “juiz de paz” sinaliza a retirada das funções jurídicas, ainda que esse cargo fosse escolhido nos mesmos termos e ao mesmo tempo em que os vereadores e que coubesse à Câmara dar títulos aos juízes. A estes cabia a atribuição de julgar as contravenções às posturas municipais.

A Constituição de 1824 legislou sobre o que se constituía em matéria constitucional, como os direitos e garantias individuais e poderes do estado. Coube à lei regulamentadora de 1828 a definição das funções municipais, das eleições, da elaboração de um código civil e um código criminal.

“Foi a promulgação da lei de 1º de outubro de 1828 que deu nova forma às câmaras municipais, rompendo com uma longa tradição que garantiu o exercício de uma multiplicidade de atribuições aos órgãos. A lei dispôs, em cinco títulos e 90 artigos, de vários aspectos da organização e funcionamento das municipalidades. As câmaras das cidades passariam a contar com nove membros e as das vilas com sete, além de

¹² A lei de 1º de outubro de 1828, mais conhecida como Regimento das Câmaras Municipais, definiu a forma de organização e o funcionamento destes órgãos no Império, o que alterou seu formato institucional ao longo do período colonial.

um secretário. Cada legislatura teria a duração de quatro anos, com a realização trimestral de quatro sessões ordinárias, sendo prevista a possibilidade de convocação extraordinária. A eleição ocorreria sempre no dia sete de setembro, estando habilitados a votar os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos e os estrangeiros naturalizados, com as exceções previstas no artigo 92 da Constituição. Poderiam candidatar-se a vereador todos que fossem aptos a votar nas assembleias paroquiais e tivessem dois anos de domicílio no termo. Ficava vedado o exercício da função aos detentores de cargo civil, eclesiástico ou militar, cujas obrigações fossem incompatíveis com a vereação, e parentes próximos na mesma cidade ou vila (Lei de 1º de outubro de 1828, art. 19 e 23). Pelo menos quinze dias antes da eleição o juiz de paz da paróquia estava encarregado de publicar a lista prévia de todos os votantes.”(CABRAL, 2011, p 271)¹³

A partir dessa regulamentação, os representantes das Câmaras tiveram como atribuições a nomeação e outorga de títulos aos oficiais e juízes de paz, a fiscalização das prisões e os estabelecimentos públicos de caridade, o cuidado com a construção e manutenção das prisões públicas, a atenção ao tratamento dado aos escravos, às eleições dos membros da Câmara, a participação no conselho geral e a publicação das resoluções tomadas ao longo do ano.

No que diz respeito à organização do espaço público, cabia aos vereadores à elaboração das posturas municipais, no referente à segurança, saúde pública, asseio e manutenção das edificações e arruamentos. No entanto, na medida em que a lei determinava que “as câmaras municipais dependessem apenas dos ‘objetos próprios de suas atribuições’, devendo propor ao Conselho Geral da província os meios de aumentar suas rendas, bem como a necessidade de alguma aplicação extraordinária”, as questões de saúde, pavimentação, segurança e as demais atribuições da câmara ficavam prejudicadas, tendo em vista que a ampliação das suas atribuições e responsabilidades não se fez acompanhar de aumento das receitas. A interferência dos poderes centrais, principalmente a subordinação da Câmara aos presidentes de província também prejudicavam a busca por autonomia local. (CABRAL, 2011)

Cabral (2011, p 572) destaca ainda que:

“A configuração das câmaras municipais sofreria uma importante alteração em 1834, com o Ato Adicional, que rearranjou a organização das províncias e sua relação com o governo central, garantindo-lhes maior autonomia. Foram instituídas as assembleias provinciais, em substituição aos conselhos gerais, que ficavam investidas de amplos poderes sobre a organização dos municípios, as despesas

¹³ <http://linux.an.gov.br/mapa/?p=5751>

municipais, a contratação de empréstimos pelas câmaras, a criação, supressão e nomeação de empregados, o estabelecimento de seus ordenados, as obras públicas, prisões, casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas. Assim, as câmaras municipais tiveram suas competências reduzidas, ao mesmo tempo em que foram ampliadas as competências judiciais e policiais do juiz de paz, o que promoveu o reforço do poder local.”

Nunes (1982, p.37), no entanto, considera que todas as tentativas de alteração do domínio provincial e do poder central não surtiram efeito, alertando para o fato que “no Brasil nunca chegamos a ter o *self-government* municipal. Toda nossa evolução política se fez em torno da província.”

De acordo com Nunes (1982), baseia-se para esta conclusão no levantamento minucioso dos diversos projetos que buscavam maior poder aos municípios frente à tutela central:

- 1826: projeto de criação do cargo de *comandante* ou *subpresidente*, em lista tríplice organizada pela Câmara Municipal;
- 1836: instituição de *prefeitos* nomeados pelo presidente da província;
- 1850: criação de agentes especiais do governo nas cidades e vilas;
- 1856: projeto de criação do *administrador municipal*, escolhido entre os vereadores e nomeados pelo Governo Geral na Corte;
- 1857: projeto de reestabelecimento das atribuições judiciárias da Câmara;
- 1867: projeto de criação dos conselhos de presidência nas províncias e reorganização da administração municipal;
- 1882: projeto de nomeação, pelas assembleias municipais, por quatro anos, de prefeitos para as cidades e vilas.

Nenhum desses projetos prosperou, predominando a tutela central sobre as instituições municipais e as Câmaras reduzidas a corporações meramente administrativas.

Nunes (1982) analisa as diferenças entre as comunas originárias da Revolução Francesa, sociedades de cidadãos unidos pelas relações locais, preexistentes ao Estado e com o predomínio do direito *natural*, com os municípios criados sob o Estado moderno, que absorve todos os poderes locais, “sacrificados à soberania nacional, como expressão do poder *uno e indivisível*.”

Nunes (1982, p.42) diz que o Estado constitui-se como titular do poder político e o

governo local é derivado desse poder e cita:

“Uma vez constituído o Estado e concentrado nele todo o poder político, decorreu daí, necessariamente, que a comuna, historicamente associação de habitantes para fins de governo local, se tornou a circunscrição administrativa destinada a gerir os assuntos da localidade, exercitando, não mais poderes próprios, mas uma parcela do poder político derivado do Estado.”

No período regencial, mesmo com o fortalecimento da figura dos juizes de paz, atuando ao lado das autoridades do governo imperial e escolhidos por meio de eleições locais, não se altera significativamente o papel dos municípios no ordenamento político. As Assembleias Provinciais mantinham a tutela sobre as Câmaras (Ato Institucional de 1834) e mais tarde, a partir da Lei de Interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de Processo criminal e a afirmação do Conselho de Estado como órgão consultivo e de assessoramento do Poder Moderador¹⁴, o poder central consolida sua ingerência no cenário das províncias e em escala local sobre os municípios.

Para Meirelles (*in SILVA*, 2003, p. 35),

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades que, distantes do poder central, e desajudadas pelo Governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o Imperador, e o Imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império.

Para Nunes(1982, p.58), no entanto, o pensamento dominante no Ato Adicional foi libertar as províncias do centro, “deixando a estas prover à administração de suas localidades segundo as circunstâncias e peculiaridades de cada uma.” Para este autor, “o essencial é o princípio que ele [Ato Adicional] firmou e desdobrou-se em fatos e pelo qual se reconheceu às províncias a faculdade de, por leis próprias, organizar o seu regime municipal.” (NUNES,

¹⁴ Constituição de 1824 - Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos. (grafia original) http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm

1982, p.58) Como corolário deste argumento, o autor cita a criação, pela província de São Paulo, da figura dos *prefeitos*, pela Lei de 11 de abril de 1835, logo imitada por outras províncias.

O ponto central do embate político à época foi, na verdade, o fortalecimento da Federação e da República frente a Monarquia, com a bandeira das províncias autônomas frente a centralização do Império, que nomeava os presidentes de províncias e sujeitava toda a administração provincial. Em sua obra, Nunes defende que a principal bandeira federativa foi o caráter profundamente provincial, considerando que:

(...) a autonomia municipal teve na formação da Federação brasileira um papel secundário, à margem da corrente central constituída pelas aspirações provinciais, que se ligam ao Ato Adicional e vêm até as vésperas da República, entrando em choque com as liberdades das Câmaras Municipais, que eram o ponto de vista do Império e dentro das quais este se encastelou, numa fórmula de transação, para se defender da ofensiva republicana. Ainda desse ponto de vista pode-se dizer que a autonomia das Câmaras Municipais constituiu uma ideia monárquica, o que aliás, não surpreende porque é o molde comum, o processo normal de descentralização das velhas monarquias unitárias. (NUNES, 1982, p.60)

Destaca o autor, ainda, que os políticos e publicistas que fizeram parte da formação constitucional do regime federativo do Brasil “se orientavam em quase todos os assuntos e, de um modo particular, nos que entendiam com a organização do poder federal e com a esfera de ação deixada aos Estados, segundo as ideias, as instituições e as características do modelo americano.” (NUNES, 1982, p.61)

Do ponto de vista da supremacia estadual como fortalecimento da unidade federal não é de se estranhar que “encontremos na defesa das prerrogativas das antigas províncias convertidas, por efeito da revolução de 15 de novembro, em Estados *soberanos*, o mesmo ponto de vista dos convencionais da Filadélfia, em 1787.” (NUNES, 1982, p.61)

2.5.2 O Governo Municipal até 1937

A afirmação do regime republicano e federalista, nos moldes adotados a partir de 1889, promoveu a transformação das Províncias em Estados, cuja autonomia nos aspectos legislativo, administrativo, judicial e político não foram traduzidos em maior autonomia para as municipalidades. Paupério (1959) ressalta que ficou determinada que a Constituição organizasse os Estados-membros da Federação e estes ficariam com a incumbência de organizar os municípios, respeitando-se os princípios mínimos de eletividade e autoadministração. Apenas dois artigos trataram dos princípios do municipalismo, limitando-se “a determinar que os Estados se organizariam na forma que ficasse assegurada a autonomia dos Municípios em tudo o que respeitasse ao seu peculiar interesse.” (...) “Na prática, sobretudo, os Municípios não passavam de instrumentos dóceis para a consecução dos planos provinciais dos políticos interessados no governo do Estado.” (PAUPÉRIO p.56)

As reformas nas constituições estaduais promoveram uma maior concentração de poder na órbita estadual, como afirma Fabris (2008, p.91):

“Foram criadas normas impositivas para a gestão municipal, tais como órgãos de fiscalização para a administração e para as finanças municipais, em alguns casos com verificação *a priori* dos atos municipais e, em alguns Estados da federação, foi suprimida até mesmo a prerrogativa de eleger o chefe do poder executivo local.

A constituição de 1891 amplia a autonomia estadual, mas esta não é estendida aos municípios. O arranjo político no período de 1889-1930 criou condições para a maior importância dos chefes políticos locais (coronéis ou oligarcas) no encaminhamento das eleições e em sua projeção junto às oligarquias predominantes nos estados. A articulação dos interesses de dominação estadual com as eleições para presidentes e composição das câmaras legislativas federal e estadual não significou maior autonomia dos municípios.

“A ausência de destinação de recursos, a falta de discriminação constitucional de competências que garantisse aos municípios um efetivo poder legiferante específico,

e a total deficiência na garantia da democracia local, deixaram a autonomia municipal apenas como quimera no texto constitucional, cuja intenção, como retrata o administrativista citado, ficou apenas nas letras do papel.” (SILVA, 2010 p.37)

Citado por Silva (2010, p. 36), o comentário de Meirelles corrobora o argumento da falta de autonomia municipal pelo não estabelecimento de garantias de competências que tornassem efetiva esta autonomia:

“O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos ‘seus’ distritos de influência, como se o município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder.”

No período republicano destaca-se portanto o papel que os chefes políticos estaduais, que se caracterizaram pelo uso político-eleitoral oligárquico e passaram a ter nas iniciativas de obras, melhorias locais, de forma personalista e de tutela sobre as comunidades/regiões onde exerciam seu poder. Havia partidos, mas eram estaduais e não expressavam ideologias divergentes quanto ao modelo de economia e sociedade desejado pelas elites.

De acordo com Pereira (1993, p.53):

“A mentalidade das autoridades municipais refletia perfeitamente o pensamento da época. A Câmara vivia um momento de dificuldade econômica, pois, desde 1904, o governo estadual havia tomado para si o imposto predial, uma importante fonte de recursos da municipalidade.”

Por um lado, a Câmara ainda era responsável pela organização dos serviços públicos municipais, como bondes, telefonia, distribuição de rede elétrica, num período de crescimento e modernização do município.

A Revolução de 1930 não trouxe para o município aumento de sua autonomia, antes pelo contrário: os Estados voltaram à sua condição de província, sob intervenção, e foram

instituídos os Conselhos Consultivos nos Estados, Distrito Federal e Municípios. A centralização da esfera federal ocorreu em todos os domínios da vida nacional.

No entanto, os princípios mínimos de autoadministração e da eletividade mantidos no que se refere à autonomia e a intervenção exacerbada do poder federal nos levam a afirmar que, entre 1930 e 1937, aparecem contradições profundas no processo de autonomia municipal: de um lado a legislação (Constituição de 1934) amplia as prerrogativas do município – eleger seus prefeitos e vereadores, exceto nas capitais e instâncias minerais, além da prerrogativa de decretação de impostos e taxas e também alguma autonomia na aplicação de suas rendas e na organização de serviços de sua competência. Em contraposição, surgem órgãos de assistência técnica e de fiscalização das finanças municipais nos mesmos moldes dos Departamentos de Municipalidades vigentes no período anterior, e intervenção nos municípios com fins de regularizar suas finanças e garantir pagamento de empréstimos garantidos pelo governo estadual e dívida fundada.

Pereira (1993, p 54) ressalta que:

“com a Revolução de 30, inverte-se totalmente a relação entre o legislativo e o executivo. Nos momentos em que funcionou, a Câmara esteve sujeita à supremacia do prefeito, nomeado por um interventor, o qual, por sua vez, também era nomeado. Iniciava – se aqui o processo de hipertrofia do executivo.”

Ainda em termos de autonomia, o processo de centralização política empreendido durante o Estado Novo subordina o município ao governo central, na medida em que ocorre o processo em cadeia, os interventores dos Estados nomeados pelo governo central, e a indicação dos Prefeitos pelos interventores dos Estados.

“A administração dos Estados foi entregue aos interventores ou governadores e aos Conselhos Administrativos, cuja tarefa principal era dar aprovação prévia a decretos-leis dos interventores e prefeitos. Se, por um lado, no Estado Novo é possível verificar uma acentuada subordinação das políticas estaduais às diretrizes do governo central, por outro, o arranjo institucional adotado acarreta, sobretudo, o completo amesquinamento do município”. (Fabris, 2008, p.93)

Na esfera política, portanto, a intervenção generalizada formalizada em lei empobrece as conquistas históricas conseguidas desde a época colonial. No campo econômico-financeiro, com a manutenção dos impostos previstos na Constituição de 1934, “os Municípios permaneceram como as entidades de menor arrecadação tributária da Federação.” (PAUPÉRIO, 1959 p.64)

2.5.3 O Governo Municipal de 1946 a 1964

No período de 1946 a 1964, os ordenamentos jurídico-políticos reestabeleceram as iniciativas e prerrogativas dos poderes executivo e legislativo municipais. É considerada a mais municipalista entre as Constituições até então promulgadas no Brasil, tanto no plano econômico quanto no campo político.

No plano econômico, por um lado, pelo enfraquecimento tributário dos Estados sobre os municípios, têm diminuída a fiscalização e controle dos mesmos, e por outro, pelo fortalecimento das finanças dos Estados e Municípios, através de repasse de 60% da renda dos impostos que lhe compete decretar. Passam a ser pertencentes ao Município: imposto predial e territorial urbano; imposto de licença; imposto de indústria e profissões; imposto sobre diversões públicas.

Importante destaque nos dá Cunha (2005), ao abordar a questão dos tributos partilhados: “Deste modo, cada Município, exceto as capitais, receberia 10% da arrecadação do Imposto de Renda (de competência federal), o que propiciava uma justa distribuição de receita, ou seja, favorecia os Municípios mais pobres.” Este fator de arrecadação municipal tem importância para os municípios na medida em que o “fortalecimento das finanças municipais e a descentralização da distribuição das receitas públicas eram novidade auspiciosa, que abriam novos horizontes para que os Municípios prestassem melhores serviços à comunidade, pois estavam livres das limitações oligárquicas e eleitoreiras.” (CUNHA 2005, p.20).

A contrapartida dessa mudança foi o surgimento desenfreado de municípios em todos os Estados, sem critérios, acarretando a inversão dos benefícios esperados.

No campo político, a eleição do Prefeito e dos Vereadores foi assegurada, garantindo não somente a autoadministração como o autogoverno. Paupério (1952, p.73) destaca:

“Como, porém, a eleição dos Vereadores se faz hoje dentro dos cânones do sistema de representação proporcional, não é raro encontrar-se o Executivo e o Legislativo Municipal em divergências e lutas constantes quando o Prefeito não se filia à corrente majoritária da Câmara.”

Dessa forma, a Constituição de 1946 reconheceu o Município com mais autonomia, ao prever não somente as competências da União, do Estados-membros e dos Municípios, mas ao formalizar competências com caráter de exclusividade a cada uma das unidades da federação. Quanto ao poder legislativo, a Câmara Municipal passa a ter a mesma natureza dos legislativos estaduais e federal, apenas com diferente grau de importância, não mais de natureza. “Quanto à autonomia legislativo do Município, (...) se reconhece a natureza legiferante do mandato do vereador, cujas funções, como pensam muitos, são qualitativamente equiparáveis às dos membros do Congresso Nacional e das Assembleias Estaduais.” (PAUPÉRIO, 1952, p.76). Essa prerrogativa legislativa garante aos vereadores esfera de competência para legislar, e às Câmaras o caráter de formadores de leis, além do papel exclusivamente administrativo até então proposto.

Na medida em que a autoadministração e o autogoverno estavam garantidos, faltava ainda a auto-organização, pois as Leis Orgânicas municipais ainda eram elaboradas pelos Estados.

É preciso sinalizar, portando, as limitações nessa autonomia, além da supracitada, como por exemplo, a restrição à eleição dos Prefeitos nas capitais de Estado, nas instâncias hidrominerais, nos municípios definidos como importantes para a segurança nacional. Todos esses eram nomeados pelos Governadores do Estado. Acrescente-se a isso que nos municípios dos Territórios não havia previsão da existência de Câmara de Vereadores.

De modo geral, houve avanços na questão da autonomia municipal, conforme sintetiza Silva (2010, p 39):

“...ao município brasileiro viu-se assegurada autonomia política, administrativa e financeira, à medida que, além de eleger seus governantes e seu poder legislativo, teria rendas próprias, a partir da instituição de seus próprios tributos, além de destinação específica de tributos federais e estaduais.”

Para Reheben (2008), o regime de redemocratização do período é iniciado pelo sistema eleitoral de maioria simples e a Assembleia Nacional Constituinte de 1945. Foi mantido o sistema proporcional para eleições de deputados federais, estaduais e vereadores; o monopólio partidário para apresentação de candidatos; nova regulamentação do alistamento eleitoral, da qualificação e da inscrição dos eleitores; aplicação do quociente eleitoral e dos quocientes partidários destinados ao partido que tivesse alcançado maior número de votos. Importante destacar a criação da Justiça Eleitoral, o voto obrigatório, secreto e universal para maiores de 18 anos alfabetizados e cédula única eleitoral.

“As eleições municipais ficaram submetidas à Constituição Estadual de 1947. No caso específico do Paraná a Constituição Estadual previa, para Curitiba, somente eleições para a Câmara Municipal de Vereadores, que ocorreram a 15 de novembro de 1947, e não para prefeito. Os prefeitos da Capital continuaram sendo indicados pelo governador.” (REHEBEN, 2008 p.39)

Referindo-se especificamente ao nosso município, em relação ao Poder Legislativo e sua configuração, Reheben (2008, p.38) esclarece que as eleições para vereadores da Câmara Municipal de Curitiba ocorreram após a promulgação da Constituição Estadual, sendo estabelecido o mandato de quatro anos. Essas eleições marcaram a “penúltima etapa da efetivação da democracia na esfera municipal, pois assegurava, com os vereadores eleitos, ‘parte’ da autonomia do município, que se tornaria completa com a eleição do prefeito.”

O autor destaca para o que nos interessa:

“A sequência de eleições municipais da Capital paranaense, na Quarta República, inicia-se com as eleições de vereadores à Câmara Municipal de Curitiba em 16 de novembro de 1947, data e eleição determinadas pela Constituição do Paraná, razão pela qual não ocorreram simultaneamente às eleições gerais de 19 de janeiro de 1947. Sete dos nove partidos que concorreram ao pleito conquistaram as 20 cadeiras. Esse pleito teve a primeira mulher eleita vereadora, a curitibana Maria Olympia Carneiro

Mochel. O segundo pleito ocorreu a 22 de julho de 1951, foram as eleições para vereadores; a primeira eleição para prefeito de Curitiba ocorreu somente a 03 de outubro de 1954; as eleições para a terceira Legislatura à Câmara Municipal em 03 de outubro de 1955; a segunda eleição para prefeito a 03 de outubro de 1958; eleições para vereadores para a quarta Legislatura, a 04 de outubro de 1959; a terceira e última eleição para prefeito, anterior ao regime militar, a 07 de outubro de 1962, e as últimas eleições para vereadores neste período de redemocratização em 06 de outubro de 1963. Os vereadores tiveram seus mandatos prorrogados por um ano pelo governo militar e o prefeito foi referendado para novo mandato. Para governo do Estado, Paulo Cruz Pimentel, pelo PTN, já no regime militar, foi o último a ser eleito pelo voto popular em 03 de outubro de 1965, derrotando o candidato Bento Munhoz da Rocha Netto, que concorria pela coligação PR-PSP-PTB e PRP. (REHEBEN, 2008, p 36)

2.5.4 O Governo Municipal de 1964 a 1988

O golpe militar de 1964 instala o estado de exceção, e governa através de Atos Institucionais, mecanismos adotados pelos militares para legalizar ações políticas não previstas (e mesmo contrárias) à Constituição e, em função destes atos, vários artigos da Constituição de 1946 tiveram sua vigência suspensa. Supressão de direitos, perseguição política, prisão e tortura, cassação de mandatos fazem parte do cenário do golpe, já conhecido e analisado à exaustão.

Rabat (2008), em seu ensaio sobre autonomia partidária, nos mostra que os resultados das eleições realizadas em 1965, com a vitória da oposição em cinco estados brasileiros, mostrou aos idealizadores do golpe de 64 que a repressão física, a expulsão de personalidades da vida política e pública e o impedimento à livre articulação eleitoral de amplos setores da sociedade não era mais suficiente, tendo que adotar medidas restritivas sobre as instituições representativas da nação. Até então:

“o regime de 1964 manteve a engrenagem partidária e eleitoral em funcionamento, embora altamente controlada. Manifestações evidentes do esforço de controle autoritário sobre os efeitos das instituições representativas foram a exclusão de certos cargos (como a Presidência da República e o governo dos estados) do processo de preenchimento por eleições populares diretas e a expulsão da esfera política (ou mesmo do país) de personalidades eleitoralmente relevantes, mas opostas ao projeto que se desejava implantar.” (Rabat, 2008, p. 278)

No que diz respeito à autonomia municipal, para Cunha (2005) houve grande regressão nas conquistas municipais frente a ampla centralização de poderes na União: nomeação de Prefeitos para as capitais, estâncias hidrominerais e municípios de interesse da segurança nacional. “Deste modo, cerca de 180 Municípios perderam prerrogativas, só restabelecidas pela Emenda Constitucional de junho de 1982. Neste período, impediu-se que 42% da população brasileira tivessem o direito de escolher seus Prefeitos, por voto secreto e livre.” (CUNHA, 2005, p.20). As Leis Orgânicas ainda eram expedidas pelos Estados, e houve limitação das funções das Câmaras, funções estas absorvidas pelo Poder Executivo, conforme já ocorria nos níveis federal e estadual. Conforme ressalta a autora, “mesmo nos momentos mais críticos dos desvios democráticos, as Câmaras Municipais nunca foram postas em recesso (com raras exceções) e nelas o debate nunca deixou de se efetivar.” (CUNHA, 2005, p.22)

Avalia-se que o debate não deixou de se efetivar, mas, com certeza, arrefeceu em nossa capital. Entre nós, enuncia Pereira (2000, p.57) que:

“Estranhamente, cairia o silêncio sobre a vereança curitibana durante o golpe militar. Iniciava – se um período no qual à Câmara estaria reservado o papel secundário de órgão legitimador das ações do executivo municipal. Selava – se uma trajetória que se iniciara no final do século XIX. Os poderes municipais, despolitizados na acepção mais ampla da palavra, eram entendidos como simples provedores de serviços urbanos. Para as camadas mais ricas, de onde provinham tais representantes, a demanda por serviços era atendida com rapidez. Para a grande maioria da população, o parco atendimento passava por um processo de negociação eleitoreiro. Alguns vereadores mais próximos ao círculo do poder conseguiam que o executivo atendesse a alguns pleitos localizados: o fechamento dos buracos de alguma rua, a ampliação de alguma linha de ônibus, o fechamento de alguma valeta. Era como se a Câmara servisse apenas para intermediar pequenas obras entre os cabos eleitorais do executivo. Mesmo dentro do quadro institucional da ditadura, algumas poucas vozes rebelavam – se contra essa situação, constituindo-se em oposição de fato.”

Cabe destacar, para nosso assunto, que a Constituição de 1967 institucionalizou a ditadura do golpe de 1964 e confirmou todos os Atos Institucionais e Atos Complementares do governo militar¹⁵:

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-11-69.htm

“As eleições municipais foram suspensas através do Ato Institucional nº 11, de 14/08/69 em virtude do disposto no art. 7 do AIT 7 de 26 de fevereiro de 1969:

Art. 7º - Ficam suspensas quaisquer eleições parciais para cargos executivos ou legislativo da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§ 1º - Nos Municípios em que se vagarem os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, em virtude de renúncia, morte, perda ou extinção do mandato dos respectivos titulares, será decretada, pelo Presidente da República, a intervenção federal.

§ 2º - Se a vacância do cargo de Prefeito coincidir com o término do mandato dos membros da Câmara Municipal, o Interventor exercerá, também, as atribuições que e este confere a Lei Orgânica dos Municípios.”

Mesmo após ser promulgada a Constituição, o expediente dos Atos Institucionais infringiu enormes prejuízos à democracia pelo aumento das prerrogativas do Poder Executivo Federal, pela redução do número de cadeiras da Câmara dos Deputados, pela criação da “fidelidade partidária” e, no campo econômico-financeiro, pela competência exclusiva do Poder Executivo da iniciativa de leis orçamentárias, esta última prevalecendo até a atualidade.

Como nos informa Meirelles, “a Constituição previa intervenção nos Municípios quando constatada a prática de *atos subversivos*, que segundo dados históricos, seriam configurados cada vez que se praticassem atos contrários ao regime ditatorial imposto.” Para o autor, “foi em 1988 que (...) a Constituição cumpriu efetivamente seu papel, *indo até onde deveria ter ido*, no que se refere à Competência e Autonomia municipal” (p.44)

O intenso movimento cívico que culminou com o fim da ditadura no Brasil teve como protagonistas operários, estudantes, mulheres, jornalistas, políticos, intelectuais, religiosos, militares progressistas, empresários, cada setor organizado em entidades representativas de classe ou corporativas, que enfrentaram a repressão, lutaram pela anistia, pela reorganização das entidades estudantis e sindicatos, liberdade político-partidária, tiveram papel destacado no processo de redemocratização, resultando em uma efervescência democrática que culminou com a Constituinte de 1988, amálgama das tensões e aspirações de movimentos muitas vezes antagônicos, mas que tinham em comum a elaboração e aprovação do novo texto constitucional.

O fato novo foi a possibilidade de apresentação de emendas populares à Assembleia Constituinte. Através de associações civis, sugestões subscritas por, no mínimo, 30 mil

assinaturas poderiam ser analisadas. Ainda que de difícil concretização, mais de 120 emendas foram apresentadas nas mais diversas áreas, totalizando 12 milhões de assinaturas.¹⁶

No que se refere ao poder municipal, foi somente com a Constituição de 1988 que o termo Poder Legislativo Municipal foi nominado, com a competência de fiscalização do município e legitimação da atividade legislativa devidamente reconhecida. O Município torna-se entidade estatal formadora da Federação e a Câmara Municipal torna-se o seu Poder Legislativo.

As constituições promulgadas ao longo da história do Brasil possibilitaram diversas alterações na estrutura e autonomia municipais. Mas considerasse que nunca, com poucas exceções (Estado Novo, com escolha de Prefeitos Municipais pelos Interventores Federais e Golpe Cívico-militar de 1964, com o fechamento dos Parlamentos em todos os níveis), o município deixou de ter alguma prática democrática, com a possibilidade de decisão sobre assuntos de seu interesse. É possível afirmar que o exercício de cidadania é garantido pela experiência política municipal, ainda que limitada pelas intervenções jurídico-políticas de diversos matizes.

2.6 EVOLUÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL E POLÍTICO DO MUNICÍPIO BRASILEIRO

No Estado do Brasil: Composição: um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacés, um escrivão, um Juiz de Fora vitalício e dois Juizes Comuns, eleitos com os vereadores. Eleição: Podiam votar todos os cidadãos (inclusive a plebe), mas apenas os homens bons e republicanos (nobreza das vilas e cidades) podiam ser votados.

No Império: tutela do governo central do Império que, com base na legislação Napoleônica, tirou as funções legislativas, políticas e financeiras que os municípios possuíam.

¹⁶

<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/ha-25-anos-era-eleita-a-assembly-nacional-constituinte>

Na República Velha: somente um artigo dedica-se ao assunto município, de maneira vaga e indefinida, ficando os mesmos deste modo sob controle dos coronéis estaduais, que se caracterizaram pelo uso político-eleitoral oligárquicos.

Período Vargas: restabelecimento da federação e da autonomia municipal. Pela primeira vez há definição do processo eletivo de prefeitos e vereadores e divisão de tributos nas três esferas de governo.

Estado Novo: Período sem autonomia municipal, com interventores federais que governam os estados e escolhem os prefeitos municipais.

Constituição Municipalista de 1946: o município é, ao lado da União e Estados, uma das divisões político-administrativas do país. É assegurada a eleição de prefeitos e vereadores e a cobrança de taxas e impostos municipais. A regulamentação das intervenções ao município também aumentam seu grau de autonomia.

Constituição de 1988: o município atinge o grau de ente federativo, com plena autonomia na condução do seu destino, sem subordinação aos poderes estadual e federal nos assuntos de exclusiva competência municipal.

2.7 ATRIBUIÇÕES DAS CÂMARAS MUNICIPAIS EM PERÍODOS CRÍTICOS DA HISTÓRIA DO BRASIL

No Império, ocorria a concentração de funções executivas e legislativas da tradição portuguesa;

Na República, surge a figura do prefeito e da prefeitura municipal para preencher a função executiva; aos Estados era conferido o poder de organizar a legislação básica dos municípios – Lei Orgânica Municipal¹⁷; eleição de prefeito e vereadores;

No Estado Novo, cresce a competência política, administrativa e legislativa do poder executivo: “em duas oportunidades, 1930 e 1937, os regimes de exceção

¹⁷No Paraná, somente em 1973, com a lei complementar no. 2, de 18/06/73, previa que o município de Curitiba deveria elaborar a sua própria Lei Orgânica.

decretaram a dissolução das câmaras municipais, atribuindo aos prefeitos, nomeados pelos interventores, incumbências legislativas.” (PEREIRA, p.58);

No golpe de 1964, o executivo aumenta seu poder de legislar, tornando privativas as matérias relativas à matéria financeira, de uso do solo e saneamento urbano;

Após 1988, a Câmara recupera o papel de órgão legislativo, representativo e deliberativo: “Sua Lei Orgânica de 1990 recupera, em muito, as funções legislativas que as câmaras possuíam até as primeiras décadas do século XX, principalmente quando à ordenação do espaço urbano e do território do município.” (p.59)

2.8 O MUNICÍPIO E O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O município é a menor unidade político-administrativa do Brasil. Enquanto nas Constituições anteriores não era considerado parte integrante da Federação, foi levado à condição de ente federativo pela Constituição de 1988, aparecendo explicitamente ordenado em suas prerrogativas no artigo 1º, no art. 18 e no art. 29 da referida Constituição, fato que, conforme vimos acima, representa a autonomia política pela possibilidade de autogoverno e o fim da tutela e manipulação intensiva de oligarquias estaduais e intervenções políticas do poder central, constantes ao longo da nossa história.

O desenvolvimento do poder local é uma das consequências do período histórico engendrado pela mobilização cívica de derrubada da ditadura e o surgimento de novos personagens na sociedade brasileira nesse processo de mudança institucional em toda sua dimensão sociojurídica.

O significado mais profundo do fim dessa tutela foi a alternativa conquistada pelos governos locais de formularem, implementarem e avaliarem as políticas públicas e todas as atividades e funções de natureza local, possibilitando não só objetivamente alcançar maior equidade social no acesso aos serviços públicos, mas também o controle mais de perto da sociedade local sobre essas políticas. Esse controle se torna mais efetivo pela descentralização

administrativa do Estado e pela possibilidade de valorização das peculiaridades de cada município.

A autonomia política, administrativa, normativa e financeira significa que a União e os Estados somente poderão intervir no em casos previstos na Constituição, isto é, o Município é inviolável em suas prerrogativas e competências.

Essa autonomia, efetivada pela consolidação do Estado Democrático de Direito após o fim da ditadura militar, consiste em que o Município possui autonomia auto-organizatória, isto é, elabora sua própria lei municipal – Lei Orgânica do Município – observados os limites do ordenamento constitucional. Também elege seu governo, nos moldes consignados pelo art. 29 da Constituição, que determina a eleição de prefeito e vereadores para mandato de quatro anos, em sufrágio universal. O Município decreta, arrecada e aplica seus tributos e outras entradas, isto é, a autonomia se verifica tanto no poder de tributar quanto na alocação de recursos dentro das competências municipais. As receitas municipais não somente são próprias, mas também da Federação e dos Estados, mas com autonomia de uso, ainda que haja grande dependência das transferências federal e estadual. Da mesma forma, organiza e administra seus serviços, a partir da definição constitucional das competências dos entes federativos e da definição de interesse local;

Os municípios não podem sofrer quaisquer controles ou interferência dos outros entes da Federação em áreas da sua competência, o que significa que legisla sobre matéria de sua competência. Finalmente, suplementa a legislação Federal e Estadual. Todos esses poderes são consagrados na Constituição Federal.

A constituição de 1988 apresenta o seguinte tratamento ao município (dentre outros complementares):

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I – eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;”¹⁸

¹⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Há, portanto, no Brasil, a configuração de três esferas governamentais: a União, os Estados e os Municípios (além da autonomia do Distrito Federal). Há nesta configuração a definição constitucional e institucional e a respectiva distribuição de encargos e serviços de cada instância. A posição política e jurídica do município e a participação do mesmo dentro do processo decisório federal são indagações atuais, pelas mudanças fixadas pela Constituição de 1988 e as discussões que geram.

2.9 MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPAÇÃO

A democratização das decisões públicas está no centro das mudanças ocorridas com a nova constituição, e os mecanismos práticos de criação de espaços de intervenção na condução das políticas públicas possibilitam discussão fértil no campo de análise municipal.

Na sociedade atual, complexa e com mecanismos que alteram significativamente a participação da população na formatação de políticas públicas, viabilizam-se instrumentos inovadores da usual dicotomia do estado – sociedade: por um lado, dentro do espectro político da representação partidária eleitoral, surgem novos partidos políticos, democratização da participação eleitoral, ampliação do universo votante pela diminuição da faixa etária, moralização jurídica da vida política, no sentido da verificação da legalidade dos atos do gestor público e dos legisladores. Por outro, o aumento da capacidade organizativa e participativa da sociedade civil, seja organizada institucionalmente ou em forma de grupos de pressão. Esses dois aspectos pressupõem democracia, ainda que persistam desigualdades profundas e dominações oligárquicas e corporativas. “As dimensões e o papel da participação dos cidadãos, a criação de espaços públicos, a natureza da sociedade civil emergente, sua relação com o Estado e o Sistema Representativo são questões postas em debate.” (TEIXEIRA, 1997, p.182)

As eleições passam a ser um dos aspectos desse movimento, e cada vez mais os representantes políticos estão sujeitos a olhares que não apenas os seus eleitores.

Para Teixeira (1997, p. 184):

“O fenômeno da participação é bastante complexo e não pode ser reduzido a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. É um processo contraditório, o que envolve uma relação multifacetada de poder entre atores diferenciados por suas identidades, interesses, valores que se expressam por várias formas, conforme suas capacidades e condições objetivas do regime político em que estão inseridos.”

O autor apresenta ainda, conforme formulação de Chirinos (1997), a tipificação de formas de participação política:

1. eleitoral, envolvendo também atividades partidárias;
2. participação dos movimentos sociais, tendo em vista efetivação de direitos;
3. ação comunitária, de caráter autogestionário, autoajuda e cooperação voluntária;
4. participação manipulada por governos, visando ao controle e antecipação de demandas populares;
5. participação como controle dos recursos e instituições estatais por parte de organizações populares;
6. participação nas estruturas governamentais de decisão.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 é um marco neste sentido, quando se apresentam já na própria elaboração pelo Congresso Constituinte vários comitês, plenários e movimentos pró-participação popular, que apresentam emendas ao texto¹⁹. Mesmo quando não aprovadas, significaram intensa movimentação cívica e discussão fora do arcabouço institucional político tradicional.²⁰ O exercício da participação política que se aproxima da experiência de democracia direta foi experimentado na Constituinte, quando foi apresentado o projeto popular de lei que cria o Sistema Nacional de Habitação Popular e a proposta de

¹⁹ As “emendas populares” obtiveram doze milhões, duzentas e sessenta e cinco mil, oitocentas e cinquenta e quatro assinaturas no período da Constituinte. <http://www.dhnet.org.br/abc/herkenhoff/capitulo4.htm>

²⁰ Na experiência brasileira temos apenas quatro leis oriundas da iniciativa popular, são elas: Lei n. 8.930/94 (também conhecida como Lei Daniella Perez); Lei n. 9.840/99 (captação ilícita de sufrágio); Lei n. 11.124/05, que cria o fundo nacional de habitação popular; e Lei Complementar n. 135/10 (conhecida como Lei da Ficha Limpa) tendo reunidas, respectivamente, 1.300.000 (um milhão e trezentas mil assinaturas); 1.039.175 (um milhão, trinta e nove mil, e cento e setenta e cinco) assinaturas; 1.000.000 (um milhão) de assinaturas; mais de 1.300.000 (um milhão e trezentas mil) assinaturas. <http://atualidadesdodireito.com.br/diogorais/2013/07/12/iniciativa-popular-a-brasileira/>

legislação que pune mais severamente os crimes hediondos. No entanto, a aprovação dos dois projetos não podem ser considerados exatamente exemplos de democracia direta, na medida em que a primeira proposta levou 17 anos para tramitar no Congresso, até a sua promulgação, em 2005, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Na segunda o próprio governo enviou proposta de legislação sobre o assunto ao Legislativo Federal em 1992.

Na verdade, o que se verifica é a “adoção” da proposta de iniciativa popular pelo poder Legislativo ou pelo Poder Executivo, levando ao anonimato a autoria do projeto inicial. Mesmo que na prática surta o mesmo efeito, o que se revela é o predomínio das instituições de representação política na aprovação das normas que serão introduzidas no ordenamento jurídico.

Como foro de discussão política, a movimentação da sociedade organizada em torno da Constituinte de 88 representou não somente um avanço na participação de setores até então marginalizados, com possibilidades de intervenção na discussão política institucional, mas significou também mudanças na qualidade e no conteúdo dessa participação. No período de combate à ditadura, prevaleceram os movimentos de “participação direta e de movimento popular, caracterizadamente urbano, de bairros, reivindicativo e de protesto de massa.” (TEIXEIRA, 1997, p.180) Esses movimentos foram sendo substituídos por experiências novas de ação coletiva, através de ONGS, de intervenção nas proposições de políticas públicas, na participação nos Conselhos Municipais, nas audiências públicas para discussão dos Orçamentos, na criação de fóruns e redes de debates.

Restou fixado na Constituição de 1988, de forma permanente, instrumentos inéditos de participação direta, a saber: plebiscito, referendo e projeto de lei de iniciativa popular. Apesar da aparente democratização da participação política nas questões públicas, as regras de sua execução são de extrema dificuldade, pela exigência da subscrição de pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuídos em cinco estados pelo menos e depois de conferência da Justiça Eleitoral.

A criação das Comissões de Participação Legislativa nos legislativos dos três níveis da Federação significa um atalho a esta possibilidade. São órgão do próprio Legislativo que permite que eleitores e entidades apresentem propostas de projetos de lei que, se aprovados pela maioria dos seus membros, são admitidas pela Comissão e são levados adiante pela

Câmara. Por outro lado, significa o fortalecimento das instituições de representação política tradicionais, que passam a agenciar os projetos apresentados pela sociedade civil.

No plano municipal, consta na Lei Orgânica do Município este dispositivo constitucional:

Projeto de lei de iniciativa popular: a partir de 5% do eleitorado do município, ou apresentadas por entidade de direito privado sem fins lucrativos ou vínculos partidários, pode-se propor à Câmara Municipal projetos de lei. A análise e efetivação desta iniciativa cabem à Comissão de Participação Legislativa. Na Lei Orgânica de Curitiba está explicitado esse mecanismo de participação:

“Art. 60 Compete:

VII – à Comissão de Participação Legislativa o recebimento e processamento de pareceres, propostas e sugestões legislativas, apresentadas por pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, inclusive entidades de classe, excetuadas as organizações internacionais, os partidos políticos, os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta.”

A Comissão de Participação Legislativa da Câmara Municipal de Curitiba, órgão destinado a receber sugestões legislativas da sociedade civil, foi criada no ano de 2006, com a intenção de aumentar a participação da sociedade organizada na elaboração de leis de interesse social, fortalecendo “a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. (CF, art. 29, XIII)

A produção legislativa da Comissão de Participação Legislativa é ínfima – em oito anos de existência apenas duas propostas de sugestão legislativa foram apresentadas por entidades de direito privado, aceitas e aprovadas pela Comissão e pelo Plenário da Câmara Municipal de Curitiba e sancionadas pelo Prefeito. Mesmo se considerarmos as sugestões que foram arquivadas, somente seis projetos foram apresentados em oito anos de existência da Comissão.

A primeira lei de iniciativa popular da história da Câmara Municipal de Curitiba foi aprovada somente no ano de 2013. Denominada de “sugestão legislativa”, foi elaborada e apresentada por pessoa jurídica de direito privado, o Centro Acadêmico Sobral Pinto, do curso

de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), em junho de 2011 e dispõe sobre a publicidade e transparência das atribuições, objetivos, gastos e orçamento dos Conselhos de Políticas Públicas Municipais.

A iniciativa obriga os 23 conselhos de políticas públicas existentes na capital a divulgarem amplamente todas as informações relativas ao seu funcionamento, inclusive pela internet. A norma sugerida pelos universitários, por meio da entidade sem fins lucrativos, exige a publicação de data, horário e local das reuniões, o nome dos conselheiros em atividade, a lei municipal que o instituiu, as atas das reuniões, além de suas atribuições, objetivos, receitas, despesas e metas, com o percentual de concretização²¹. Os vereadores da Câmara Municipal de Curitiba participam com um ou mais membros, por indicação das lideranças dos partidos e por proporcionalidade partidária, dos Conselhos Municipais, Fundos Municipais, Comissões Externas e Fóruns de discussão municipais, sem publicização de qualquer aspecto dessa participação.

A segunda sugestão legislativa aprovada pela Câmara Municipal de Curitiba foi a proposta da Associação Paranaense de Encaminhamento Legislativo Autônomo – A.P.E.L.A. - que institui a bicicleta como modal de transporte regular de interesse social em Curitiba, determinando-se que 5% (cinco por cento) das vias urbanas serão destinadas a construção de ciclofaixas e ciclovias, em modelo funcional, interconectando o centro da cidade, integrado ao transporte coletivo.

A aprovação destas duas propostas nos fornece a dimensão da participação popular no processo de produção de leis. O reduzido número de projetos apresentados ao legislativo pela sociedade organizada pode ser creditado às dificuldades de organização e concretização de projetos deste tipo, e aos entraves produzidos pelos requisitos impostos pela legislação. A participação na elaboração de projetos de lei exige conhecimento elaborado dos seus idealizadores sobre o assunto, sobre a dinâmica jurídica do processo, organização suficiente para coleta de assinaturas, que são de número elevado. Se considerarmos a reduzida participação cívica da maioria da população e mesmo a ausência de cultura política que posicione um grande número de pessoas em uma demanda social, com pouca possibilidade de expandir esse tipo de intervenção pública. Grupos econômicos ou políticos mais poderosos possuem estruturas muito bem organizadas, dotadas de forte capacidade de penetração na

²¹

http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=19756

opinião pública e recursos materiais. A maior parte da população, integrada por setores não organizados da sociedade, veria sua participação nos processos iniciativa popular ser reduzida à aceitação ou não da política definida por terceiros, detentores de poder econômico (TEIXEIRA, 1997).

Além destas dificuldades que se apresentam à sociedade para ampliação da participação política, cabe destacar que os projetos de iniciativa popular não podem tramitar como tais, mas somente como projetos de iniciativa parlamentar, isto é, devem ser “adotados” por parlamentares ou pela própria Comissão para a transformação em projeto de lei. A Comissão de Participação Legislativa deve ser “provocada” por entidades civis para que seja iniciado o processo de discussão legislativa.

Na prática, o que se percebe é a iniciativa da sociedade civil em transformar uma ideia em projeto, compor o fundamento jurídico, arregimentar apoio, organizar a coleta de assinatura, se submeter ao crivo do Tribunal Eleitoral sobre a veracidade das assinaturas coletadas, apresentar o projeto ao Legislativo, ver o projeto se submeter à análise das instâncias burocrática deste poder, e depois acompanhar os ritos procedimentais nos mesmos moldes de qualquer projeto de lei ordinária.

Não há prioridade regimental para os projetos organizados pela sociedade organizada frente aos projetos comuns legislativos. Portanto, a importância que se reveste a ampliação da participação popular na política se relativiza, na medida em que não há um rito privilegiado para estas proposições, apesar do esforço despendido para sua consecução. A possibilidade de ampliação da participação popular nas decisões políticas que dizem respeito à vida coletiva são inibidas por exigências burocráticas que desencorajam mais do que incentivam a iniciativa popular.

O princípio da participação popular está cristalizado em muitos artigos da Constituição Federal para a resolução de litígios²², e como instrumentos de controle²³.

Outras formas de participação direta da população surgiram no desenvolvimento do campo democrático iniciado com a Constituição de 1988:

Audiências e consultas Públicas: instrumentos de participação popular garantidos pela Constituição de 1988²⁴. Permite que os poderes públicos apresentem as diretrizes das

²² arts. 10, 187, 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI e 216, § 1º

²³ art. 5º, XXXIII, LXXI, LXXIII, art.º 74, § 2º

políticas públicas e recebam subsídios da população sobre estabelecimento de prioridades e diretrizes da administração pública. Toda elaboração do Orçamento é precedido de várias audiências públicas nas Administrações Municipais e também por meios eletrônicos (Facebook, Twitter, Web TV, Chat), tanto no poder executivo quanto no legislativo, para recebimento de sugestões de emendas parlamentares. É um processo consultivo, que não obriga o administrador a acolher as sugestões da população participante. Mas contém elemento democrático importante, na medida em que possibilita a publicidade dos temas de interesse público e possibilita à administração ouvir opiniões das matérias debatidas, em contato direto com os interessados. Ainda que as políticas públicas e orçamentárias sejam elaboradas em gabinetes e sejam frutos de programas prévios de governo, há um espaço de discussão que, por mais que seja burocrático e obedeça a ritos definidos, possibilita o imprevisível, a manifestação de cidadãos que não possuem outro fórum senão o eleitoral para se manifestar.

No entanto, esse mecanismo de ampliação da discussão sobre as políticas públicas, os rumos de desenvolvimento do município e a alocação de recursos do orçamento público está sendo mais efetivo como fórum de informação à população sobre a administração do que de decisão sobre os rumos das políticas públicas a serem implementadas. Será destacado nos capítulos posteriores, o poder legislativo pouco ou nada contribui para a ampliação da participação da cidadania nos espaços democráticos criados a partir de 1988.

Conselho das Cidades – é o órgão colegiado de política urbana que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, nos três níveis da Federação. Tem como finalidades fundamentais formular, elaborar e acompanhar as diretrizes do Desenvolvimento Urbano mediante participação social direta da sociedade civil, para promover maior integração entre iniciativas públicas e privadas municipais no âmbito da Política Urbana. Em Curitiba, é composto por 15 (quinze) representantes de órgãos e instituições organizados por segmentos, todos com direito a voz e voto:

- 5 (cinco) representantes do Poder Executivo Municipal;
- 1 (um) representante do Poder Legislativo Municipal;

²⁴ Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

Lei Complementar Federal nº 101/2000 - Lei de

Responsabilidade Fiscal

- 3 (três) representantes dos setores produtivos, nas áreas de bens ou serviços que contribuam diretamente com o Desenvolvimento Urbano;
- 3 (três) representantes dos setores acadêmico, profissional e não-governamental que contribuam na geração de conhecimento nas áreas temáticas urbanísticas;
- 3 (três) representantes de entidades ou instituições dos Movimentos Populares ou de grupos sociais com alcance municipal ou metropolitano e que atuem no âmbito do Desenvolvimento Urbano.

O mérito da organização dos conselhos urbanos é a ampliação da participação dos cidadãos nas instâncias de discussão sobre os destinos da cidade. Essa ampliação se dá na forma de conferências, debates, audiências e consultas públicas sobre as políticas de desenvolvimento urbano. Interessa ressaltar que a implantação desta instância torna obrigatória as audiências para a aprovação do Orçamento Público. Sem dúvida aumenta a possibilidade de exercício da cidadania. Pode-se ver a amplitude da participação nas discussões da conferência municipal da cidade de Curitiba realizada em 2013 a partir da composição da Comissão Executiva da mesma: representantes do governo municipal (IPPUC, PGM, SEPLAN), do Legislativo (CMC), representantes dos movimentos populares (união de associações de moradores), sindicatos de trabalhadores, sindicatos patronais, ONG's e entidades acadêmicas.

Do mesmo modo que se questiona o alcance e a eficácia da participação popular na apresentação de projetos encaminhados à Comissão de Participação Legislativa, a existência das conferências como fóruns que propiciam a ampliação da discussão sobre a cidade não significa a resolução dos interesses conflitantes e contradições entre os diferentes segmentos que se compõem o conjunto urbano, mas sim resulta no predomínio de propostas e encaminhamentos de setores mais organizados tanto politicamente quanto economicamente. Ainda que a explicitação das contradições seja saudável, a obtenção de unidade na diversidade é de difícil obtenção, tendo em vista a disparidade entre os diferentes segmentos sociais que participam desta instância de debate sobre a complexidade do problema urbano. Acrescente-se a isso o fato de as conferências não apresentarem caráter deliberativo, sendo suas resoluções consideradas recomendações e contribuições ao legislativo. Na medida em que a instância de deliberação é o legislativo, nada garante que as resoluções consensuais sejam alteradas, pois se trata de uma nova instância de debate e intervenção.

Plano Diretor: através de lei aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo prefeito, define a função social da cidade e da propriedade urbana, orienta o desenvolvimento do município, o seu crescimento e funcionamento. É feita uma revisão a cada dez anos (2004-2014), quando são definidas as mudanças sobre gestão, habitação, política urbana, mobilidade, meio ambiente, planejamento urbano e desenvolvimento econômico. Tanto o poder executivo quanto o legislativo organizam audiências públicas para discussão da revisão do Plano Diretor.

“A Lei do Plano Diretor define a função social da cidade e da propriedade urbana, além de organizar o crescimento e o funcionamento do município. Consiste em um pacto sociopolítico da sociedade em direção a uma cidade mais humana, participativa, inovadora, inclusiva, funcional, sustentável e que ofereça qualidade de vida para a população. Deve apresentar uma visão de futuro para as próximas décadas, orientando o desenvolvimento do município.”²⁵

A participação da Câmara Municipal e dos vereadores se dá através da Comissão de Urbanismo e Obras Públicas, na forma de audiências públicas e fóruns de debates sobre o tema. Nove audiências foram realizadas no ano de 2014, na revisão do Plano Diretor da cidade de Curitiba onde se discutiu e se destacaram questões como Mobilidade Urbana; Acessibilidade; Infraestrutura; Meio Ambiente; Zoneamento Urbano; Cultura e Economia Criativa; Segurança; integração com a Região Metropolitana.

Há que se destacar que as audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal apresentaram um caráter inovador, no sentido de antecipação das definições de políticas públicas pelo poder executivo municipal. As audiências não tiveram o papel informador para a população das diretrizes construídas em gabinetes, mas efetivamente ocorreu a participação popular das audiências públicas. A praxe do texto pronto do executivo sem participação prévia do parlamento, cumprindo papel homologador das políticas públicas, como no Orçamento, foi superada neste caso com a apresentação de texto propositivo. O significado mais evidente é o conjunto de propostas sistematizadas e apresentadas ao executivo como forma de interferência na política urbana. Ultrapassa desta maneira a atuação parlamentar *ex post facto* que caracteriza as emendas parlamentares ao Orçamento Público.

²⁵ <http://www.curitiba.pr.gov.br/planodireto>

Resta saber se experiências como esta representam mudanças permanentes na forma de organizar a sociedade, no sentido de ampliação do leque de participantes do processo de formulação da política institucional. Também é preciso lembrar que a sociedade civil não está homogeneamente representada em suas diferentes entidades, e trazem para a discussão institucional uma gama considerável de conflitos, visões concorrentes e uma rede de relações assimétricas. Não se trata de uma simples divisão entre estado e sociedade, mas verificar a diversidade interna da chamada sociedade civil, e as formas diferenciadas de relação com as diferentes esferas de governo, o que acarreta em níveis diferenciados de participação e de interferência na formalização das políticas pelo setor público. (BURITY, 2008)

É preciso destacar, no entanto, que novos mecanismos de participação popular revestem-se de interesse pela possibilidade de reajuste de elementos componentes da atual representação política, dentro de mudança de parâmetros que, de uma base particularista e paroquial de atuação parlamentar, reorienta-se a partir da Constituição de 1988, quando ocorre a formalização de inovações institucionais e novas formas de interlocução entre a sociedade civil e o estado, o que significa reeleições e reformulações teóricas e práticas sobre o tema da representação política.

Do ponto de vista institucional, com efeito, ocorrem mudanças significativas na interlocução com a sociedade civil, através da reestruturação interna do legislativo²⁶ e a adoção de novas formas de comunicação e democratização do espaço institucional²⁷.

2.9.1 Canais de informação das atividades do Legislativo

O parlamento contemporâneo apresenta características modernas de comunicação, com aumento da capacidade de informação sobre os trâmites legislativos sobre qualquer matéria que se apresente aos vereadores, sobre os salários e gastos de gabinete, sobre as atividades legislativas e prestação de contas ao eleitorado e à população em geral. A página da internet da Câmara Municipal de Curitiba apresenta a seguinte possibilidade de acesso a

²⁶ Criação da Comissão de Participação Legislativa; Audiências Públicas; projetos de Iniciativa Popular; Tribuna Livre; Emenda Popular ao Orçamento Público; Pedidos de Informação.

²⁷ https://www.cmc.pr.gov.br/download/RelatorioPeriodicoAtividadesParlamentares_2013.pdf

informações sobre a atividade legislativa, como consulta às proposições e projetos de lei, lista de presença dos vereadores, projetos que serão votados em plenário, além do acompanhamento das sessões, através da TV e Rádio Câmara. Há também a possibilidade de informações sobre licitações e portarias, vencimento dos vereadores e servidores, contratos e informações financeiras e orçamentárias. Aos setores interessados em determinados projetos de lei é possível o acompanhamento de toda a tramitação de qualquer proposição que esteja em discussão nas comissões ou no plenário, já que são todas de caráter público.

A existência de canais de informação possibilita maior informação e por consequência possibilidade de conhecimento do intrincado processo legislativo de produção de leis e do funcionamento ritualístico e complexo do poder legislativo em suas atividades legislativas e fiscalizadoras. Em contrapartida aumenta a possibilidade de vigilância sobre os parlamentares, na medida da exposição maior ao olhar público em sua atividade. Esse controle da informação, no entanto, não efetiva realmente o aumento da participação nas decisões legislativas, apenas possibilita o conhecimento sobre funcionamento do parlamento. Não são suficientes, no entanto, para efetivar o estreitamento do hiato social entre a população e o poder, na medida em que o Estado não se torna mais permeável aos interesses que se colocam na arena política e que possibilitam a efetiva participação desta na consecução de políticas sociais.

Claro que o poder de governar não ultrapassa os limites institucionais tradicionais, sob os quais os representantes legislam de forma colegiada, legitimados por processo eleitoral periódico e detentores de poder de decisão delegada. Mas com o aumento da presença de setores com interesses diversos tanto civis quanto políticos e sociais há um despertar para a interferência organizada no processo de elaboração de leis e fiscalização do poder.

Como destaca Teixeira (1997, p. 188):

“Entender a participação como processo implica perceber que nele há uma interação contínua entre os diversos atores que são partes, o Estado e outras instituições políticas e a própria sociedade, como um todo. Estas relações, complexas e contraditórias, exigem determinadas condições, que não dizem respeito apenas ao Estado, mas também aos demais atores e às condições estruturais e de cultura política que podem favorecê-la ou dificultá-la.”

A real efetividade destes novos mecanismos institucionais no desenvolvimento da participação da sociedade civil ainda está por ser estabelecida, pela pouca intervenção sistemática de setores ainda excluídos do processo político. A abertura, a porosidade, a transparência e correção das instituições políticas se dão na medida em que esses mecanismos de participação sejam enraizados e tornados mecanismos de controle permanente da ação política.

Como destaca Voguel (2006, p. 16):

“Em função do enorme alheamento do mundo político por parte dos setores populares, dos fluxos e refluxos do autoritarismo político, da precária organização dos partidos e da sua incapacidade efetiva de intermediação entre sociedade e Estado, a maior permeabilidade do Estado aos movimentos populares poderia se constituir em elemento fundamental para a diminuição do “hiato social” entre as elites e o conjunto da população. Mesmo admitindo-se um viés capitalista por parte do Estado, o grau que esse viés se realiza é o resultado do grau em que interesses diferentes se farão presentes no Estado.

2.9.2 Mecanismos institucionais de controle

Todo o arcabouço institucional que está organizado para suprir os trabalhos legislativos nas suas funções, fazer leis e fiscalizar a vida pública e a atuação do Poder Executivo apresenta mudanças significativas na atualidade. No entanto, não se atém a estas funções. No quesito “quem fiscaliza o fiscalizador?” organizam-se mecanismos de controle interno e externo que se pautam pelo resguardo da administração pública e dos direitos coletivos. Trata-se de um controle social, caracterizado por interferência entre poderes independentes e harmônicos entre si, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário²⁸. O controle social tem o sentido de ser democrático, para todos os membros da sociedade.

“Uma das maiores discussões quanto à eficácia das democracias é a capacidade de controle dos representados sobre as ações dos ocupantes de cargos políticos eletivos.

²⁸ Constituição de 1988: Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Além da criação e do funcionamento de instrumentos de expressão da vontade popular em relação a seus representantes no interstício eleitoral, o debate envolve os recursos disponíveis e o grau de acesso dos cidadãos a informações sobre as atividades dos agentes políticos durante o exercício do mandato – o que subsidiaria a avaliação, responsabilização, premiação ou punição do público mandante sobre os posicionamentos dos mandatários em relação às demandas sociais. (CASTRO, 2008, p. 10)

A Constituição de 88 traz em um dos artigos a possibilidade de a sociedade ter acesso a informações, privadas ou públicas, que possibilitam o controle social. E coloca meios para que qualquer cidadão, partido político, sindicato, associação, denuncie irregularidades ou ilegalidades ²⁹.

Observa-se então um intrincado sistema de controles, mas que se divide em dois grandes grupos: controle interno e controle externo.

2.9.2.1 Controle interno

Tem como característica principal a comprovação da probidade na administração dos recursos e bens públicos, a arrecadação e a aplicação destes recursos, que também se refere à conservação do patrimônio público. A administração pública em geral possui este mecanismo de controle, e no legislativo é exercido pela Controladoria do Legislativo³⁰ Esse controle político tem características diferenciadas, conforme o resultado desejado, mas em essência trata-se do desenvolvimento de mecanismos de controle de um Poder relativo à própria atividade, para garantir que sejam verificados os limites da legalidade e o predomínio do caráter público das instituições.

²⁹ Art. 74: § 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

³⁰ O Sistema de controle interno é o somatório das atividades de controle exercidas no dia a dia em toda organização, ou seja: controle de patrimônio; recursos humanos; controle de orçamento. Contabilidade,compras,etc. http://intranet/down/InstrucaoNormativa_Novo_sistema_contabil_2012.pdf

2.9.2.2 Controle externo

Uma das principais funções do Poder Legislativo é a de controlar e fiscalizar os atos do Poder Executivo. Este tipo de controle é exercido com auxílio técnico do Tribunal de Contas, que é um órgão autônomo, e auxilia o Poder Legislativo a exercer o controle externo, fiscalizando os gastos dos Poderes Executivo, Judiciário e do próprio Legislativo. São formas de controle da sociedade sobre as ações dos atores políticos, em qualquer período, e não somente no período eleitoral, em que predomina o controle social através dos votos que elegem, reelegem ou eliminam representantes políticos.

É exercido de dentro para fora, como forma de fiscalização do poder executivo, através do julgamento das contas do Prefeito, além da aprovação ou não do Orçamento Municipal.

Trata-se realmente de um controle político-administrativo, pois compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do poder executivo.

É uma situação *sui generis* que se desenvolve: por um lado, o poder executivo é o repassador da verba do poder legislativo, que não possui arrecadação própria (o chamado duodécimo, definido na Constituição). Julgar as contas de quem financia a existência do poder legislativo pode parecer que tal julgamento resulte em negociação permanente, pois o caráter político de troca de favores se evidencia. No entanto o que a Câmara debate e delibera é o parecer do Tribunal de Contas sobre as contas do Executivo. Trata-se da interferência de um controle externo, o que aparentemente dá um caráter técnico ao processo e possui a função de auxiliar no papel fiscalizador do poder legislativo.

Ao receber o parecer do Tribunal de Contas, a Câmara Municipal pode tem o poder de reprová-las, por dois terços dos seus membros.

O Tribunal de Contas do Estado também realiza a fiscalização das contas da Câmara Municipal. O poder executivo, no entanto, não exerce nenhum controle externo sobre o poder legislativo.

2.9.2.3. Controle interno e externo

As Comissões Parlamentares de Inquérito e as Comissões Processantes são mecanismos de fiscalização e controle da administração pública e do próprio legislativo.

As Comissões Processantes são instauradas para a apreciação de representação contra, primeiramente, os membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal, por infrações que são previstas no Regimento Interno, e são passíveis de punição, chegando mesmo à destituição. Em segundo lugar, os próprios vereadores que, se forem comprovadas as denúncias pode culminar com a perda do mandato. E em terceiro lugar ocorre à instalação de Comissão Processante sob denúncia contra o Prefeito ou Secretário Municipal, por infração político-administrativa. As Comissões Processantes possuem a peculiaridade de serem compostas por três membros sorteados entre os Vereadores desimpedidos³¹, o que diminui consideravelmente a articulação política em torno da busca de aliados para compor a Comissão.

As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ainda que não possam proferir sentenças, mas adquirem importância como forma efetiva de controle da gestão pública, pelo fato de possuir liberdade de investigação e poder fornecer elementos para o julgamento do Poder Judiciário. O relatório da Comissão deve ser encaminhado ao Ministério Público para promover a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Ainda fornece recomendações e sugestões à autoridade administrativa competente.

A autonomia municipal fica evidente no caso da possibilidade do poder legislativo fiscalizar e controlar sua própria esfera administrativa, ainda que dentro dos limites impostos pela própria Constituição Federal de preservação da dignidade do ser humano e da cidadania. Uma CPI não deve invadir a esfera privada ou restringir a liberdade individual e os seus direitos fundamentais.

A partir de denúncia ou fato de interesse público que provoque o pedido de uma Comissão de Inquérito, um terço dos vereadores pode solicitar sua instalação, independente do Plenário. Trata-se de um modo de aprimoramento democrático, na medida em que permite

³¹ Considera-se impedido o Vereador denunciante e os Vereadores subscritores da representação, bem como os membros da Mesa contra a qual é dirigida a ação.

o direito da minoria no parlamento. Não é uma investigação genérica ou indefinida. Possui especificidade de objeto, apuração de fatos determinados e tempo limitado. Os membros da Comissão passam a ter poder jurídico-constitucional e possuem ampla liberdade de investigação.

Evidente que a disputa política e mesmo as divergências ideológicas ou pessoais estão presentes mesmo com todas as imposições regimentais e legais. A manutenção da proporcionalidade partidária na composição da comissão, que pode ser entendida como forma de garantir a imparcialidade dos trabalhos, muitas vezes inibe a minoria que a provocou.

Ainda que este instrumento legal muitas vezes tenha sido usado com objetivos políticos de critério duvidoso, o mérito das Comissões Parlamentares de Inquérito se sobrepõem, na medida em que, por um lado, possibilita a coibição de práticas irregulares e ilegais de desmandos e desperdícios do dinheiro público, e por outro, possibilita a mobilização da sociedade, pelo menos no sentido de informação e maior consciência da ocorrência de ilegalidades, cabendo-lhe nesse sentido grande papel político-pedagógico.

2.9.2.4 Cargos públicos que se submetem ao controle do Legislativo

O Prefeito, o Vice-prefeito, o Procurador-Geral do Município e Secretários Municipais, podem ser questionados por infrações político-administrativas definida em lei complementar à Lei Orgânica. Para esse tipo de controle se institui Comissão Processante.

Por outro lado, atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar podem ser sustados por decreto legislativo proposto por qualquer Vereador, por comissão, permanente ou especial, de ofício, ou à vista de representação de qualquer cidadão, partido político ou entidade da sociedade civil.

2.9.2.5 Cargos públicos que devem apresentar informes ao legislativo

O Poder Executivo Municipal envia o Orçamento Municipal – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual – ao Poder Legislativo (com prazo determinado), diretamente ao Presidente da Casa, que ordena sua publicação, com cópia para os vereadores. A seguir há o encaminhamento à Comissão de Finanças, composta de nove

membros, que apresenta o parecer pela admissibilidade, isto é, aponta que o Orçamento está em condições de ser encaminhado para discussão e aprovação.

O Poder Executivo também deve apresentar informes trimestrais de gestão, balancetes e balanços financeiros, em Audiências Públicas das Secretarias Municipais, realizadas nas dependências da Câmara Municipal de Curitiba.

O Poder Executivo, as entidades da administração indireta e a Comissão Executiva da Câmara devem fazer apresentação de contas, que são recebidas pelo Presidente da Câmara, acompanhadas do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado e Parecer feito pela Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização.

2.10 O CASO EMBLEMÁTICO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO E PUBLICIDADE

Nesta situação concreta, como o caso da descoberta de verbas ilegais durante o ano de 2010 na Câmara Municipal de Curitiba, as variações de atuação, iniciativa e interferência no processo de destituição do presidente da mesma possibilitam verificar que as esferas de participação popular e controles interno e externo do poder legislativo apresentam ações, posicionamentos, resultados e características próprias em cada contexto, demonstrando resultados que não são compatíveis com os fundamentos com que foram legitimados.

A Comissão Parlamentar de Inquérito instalada durante o ano de 2011, durante a gestão do Presidente João Claudio Derosso, teve o objetivo de apurar irregularidades e respectivas responsabilidades pela contratação de empresas de publicidade pela Câmara Municipal de Curitiba.

Faz-se necessário uma digressão sobre o surgimento e a permanência de determinada elite política no Estado do Paraná e na capital, a partir da análise de Oliveira (2012), que nos permite entender a intrincada rede de herança política de parentesco, presentes ao longo da história política de Curitiba e do Paraná, com grande entrelaçamento. “Redes familiares controlam o centro do poder executivo e formam redes atravessando o poder legislativo com parlamentares hereditários, sempre se renovando pelas gerações (OLIVEIRA, 2012, p.13).

Ainda que o autor nos indique que as conexões entre estruturas de poder e estruturas de parentesco remontem ao Brasil Colonial, com o desenvolvimento de grande rede social e política, limitando ao período recente que nos esclareça como herdeiros do capital político de algumas famílias em disputa do poder político, de um lado representantes da burguesia industrial e financeira, e de outro os comerciantes e proprietários rurais, continuaram com novas formações de grupos políticos e sucessores a disputar o poder nos pleitos dos governos municipal e estadual.

O processo de herança familiar na política se estende ao judiciário, executivo e legislativo, mas também a cartórios e Tribunais de Contas.

Esta estrutura também está presente no legislativo municipal da capital. A presidência da Câmara Municipal de Curitiba foi exercida, entre os anos de 1996 e 2011, com sucessivas reeleições, por João Cláudio Derosso, é filho de João Derosso, que também exerceu o mandato de vereador na cidade. A dinastia Derosso reinou na câmara municipal de Curitiba por mais de 50 anos. O Pai de João Claudio Derosso manteve seu mandato de vereador de 1961 até 1988. Na sequência, o filho foi eleito sucessivamente de 1988 até 2008. Por 16 anos exerceu ininterruptamente a presidência da casa de leis municipal³².

Evidente que a família Derosso não tem o domínio absoluto sobre a política municipal em Curitiba, mas faz parte de uma extensa rede de relações e nepotismo, que se estende desde o município ao Estado. Representantes das famílias que dominam a política paranaense (Richa, Requião, Dias, Borgheti, Almeida, Reis, Braga Cortes) iniciaram a carreira na Câmara Municipal de Curitiba como passagem para outros níveis de atuação – Assembléia Legislativa, Câmara Federal, poder executivo estadual, Tribunal de Contas. A diferença é que foi a família Derosso que mais se enraizou no legislativo municipal, sem pretensões maiores e sem a utilização do cargo de vereador como trampolim político, mas com “histórica ligação com o grupo que comanda há anos a Prefeitura e a política municipal” (Oliveira, p.183). A teia do nepotismo, na expressão de Oliveira (2012) apresenta ramificações locais de poder, que vão desde contratações de empresas ligadas a parentes até contratação direta de parentes na Casa.

Comenta-se:

³² Por uma simples alteração de artigo do Regimento Interno: onde se lê “é permitida a reeleição, por dois mandatos” suprimiu-se “por dois mandatos”, restando a permissão da reeleição por tempo indeterminado. Hoje não é permitida sequer a reeleição.

- Cinco servidores identificados como parentes do presidente (três irmãs, um sobrinho e um cunhado), em cargos comissionados, em 2011 beiravam a casa do R\$ 1,5 milhão por ano; Empresa Leine Manutenção de Áreas Verdes, empresa especializada na recolha de restos vegetais nas ruas do município, registrada em nome de parentes de Derosso. Instalada em terreno do vereador, no bairro do Xaxim. Desde 2006 se repetem os aditivos que mantêm a empresa na prestação deste serviço à prefeitura;
- Empresa Parceria Serviços Patrimoniais Ltda – entre os anos de 2004 e 2009, esta empresa recebeu R\$ 1,2 milhões do legislativo municipal. Concorreu sozinha em duas licitações da Câmara, na modalidade carta-convite³³. Sobrinho e cunhado de Derosso se tornaram sócios da empresa.

Licitações sem amparo legal, aditivos intermináveis, prorrogação de contratos, ocupação de cargos são maneiras de perpetuar as relações político-empresariais, desenvolver as redes de nepotismo e garantir a permanência no poder.

Mas não é uma relação amistosa, e pode ser quebrada ao menor sinal de dissonância ou rebeldia. No momento em que João Claudio Derosso deixou público a sua intenção de ser candidato a vice-prefeito na coalização da qual fazia parte, a história tomou outro rumo. A disputa por espaço político dentro de um projeto hegemônico como o que sustenta o grupo político que domina a Prefeitura de Curitiba há 22 anos se tornou acirrada, e a disputa interna para definição da chapa governista, à época, para a prefeitura, fez com que o Deputado Federal Gustavo Fruet, que pretendia ser o candidato pelo PSDB, deixasse o partido, por não encontrar espaço para se lançar prefeito.

Não há dados documentais sobre as disputas de bastidores que tiveram lugar neste período, mas logo após estes anúncios de indicação de candidatos a prefeitura de Curitiba ocorreu a denúncia sobre contratos fraudulentos de publicidades na Câmara Municipal de Curitiba.

³³ A modalidade de licitação carta-convite é a mais simples de todas as modalidades de licitação. Ela é utilizada para compras pequenas - até R\$ 80 mil no caso de materiais e serviços e até R\$ 150 mil para a execução de obras de engenharia - que atendem, em geral, as necessidades do dia-a-dia dos governos Federal e dos Estados, das prefeituras e das empresas públicas e de capital misto. http://contavel.com/index.php?page=carta_convite

Como detalha Oliveira (2012, p.185):

“Entre os anos de 2006 e 2011, a empresa Oficina da Notícia, de propriedade de Claudia Queiroz Guedes e do pai dela, Nelson Gonçalves dos Santos, recebeu R\$ 5,1 milhões da Câmara Municipal de Curitiba através de um contrato de publicidade assinado e prorrogado duas vezes por Derosso. No mesmo período, outra empresa, denominada Visão Publicidade, recebeu R\$ 26,8 do Legislativo.”

O Presidente da Câmara na gestão 2008/2012 autorizou a contratação de agência de publicidade para divulgar as atividades da Casa na mídia. O Tribunal de Contas, órgão de controle externo do legislativo, questionou este contrato, quando da verificação das contas. Apresentou documento com pedido de informações à Câmara sobre itens do contrato:

1. **Inconstitucionalidade dos gastos da Câmara:** as despesas teriam sido realizadas para a promoção pessoal dos vereadores. Isso seria uma infração ao artigo 37 da Constituição Federal;
2. **Desnecessariedade da contratação das agências:** como as empresas não produziam a maior parte dos informativos e da revista Câmara em Ação, não haveria necessidade de contratá-las;
3. **Capilaridade dos gastos:** cerca de 302 veículos de comunicação receberam verbas da Câmara, o que, segundo o TC, indica “falta de racionalidade” nos gastos. Além disso, parte dessas despesas foi realizada em publicações de outras cidades, como Mandirituba, Colombo e Almirante Tamandaré;
4. **Vícios na abertura das licitações:** o processo licitatório teve erros, segundo o TC, como a falta de justificativa para a contratação de duas agências e o conflito de datas entre o edital e o aviso do edital. Além disso, há irregularidades na participação da Oficina da Notícia, de propriedade de uma funcionária da Câmara, na época;
5. **Imprecisão do edital de licitação:** o documento indica apenas que o valor dos contratos para 2006 eram de R\$ 5,2 milhões, mas não informam que o limite era de R\$ 650 mil mensais;

6. **Descumprimento do edital de licitação:** a empresa Oficina da Notícia não cumpriu itens previstos em edital. Além disso, há inconsistência na avaliação das empresas;
7. **Falta de critérios na distribuição dos serviços entre as agências:** os valores repassados às empresas são diferentes, mas não há nenhum critério explícito para tal;
8. **Possível excesso de remuneração das agências:** como não produziam peças publicitárias, apenas faziam a intermediação entre a Câmara e as publicações, as empresas não deveriam receber mais do que 10% do valor repassado aos veículos – o que pode ter custado R\$ 869 mil aos cofres públicos;**Possibilidade das agências terem contratados serviços que deveriam ser feitos por elas:** notas fiscais indicam que as empresas terceirizaram a produção de materiais publicitários;
9. **Câmara em Ação:** tribunal vê discrepância entre a tiragem declarada da revista Câmara em Ação e sua visibilidade, além de não estar claro como funcionava a produção da revista. A publicação custou R\$ 18,3 milhões à Câmara entre 2003 e 2010;
10. **Não retenção de IR e ISS na fonte:** o TC revela que esses impostos não foram retidos pela Câmara, conforme previsto em contrato. O Legislativo municipal supostamente deixou de reter R\$ 197 mil em ISS e R\$ 59 mil em IR;
11. **Deficiências na fiscalização dos contratos:** não houve a nomeação formal do gestor, o que pode ter causado prejuízo ao erário. Além disso, não ficou claro quem era o “gestor informal” indicado pela administração da Casa.³⁴

A partir dessa denúncia, houve movimentação em vários setores da sociedade no sentido de questionar formalmente esta questão. Como se observa um **movimento político de controle externo**, responsável por tornar público o caso e que teve a seguinte dinâmica

- A mídia apresenta a denúncia do Tribunal de Contas e torna público o assunto;

³⁴

<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tc-encontra-novos-indicios-de-irregularidades-na-camara-2x7jditq4womoxp2rtyk495a>

- Pessoa física, qualquer do povo, solicita abertura de processo no Conselho de Ética da Câmara - um economista apresenta pedido formal à Comissão;
- Pessoa jurídica apresenta pedido de impeachment do presidente da Câmara e solicita abertura de investigação interna sobre o caso: FEMOTIBA – Federação Democrática das Associações de Moradores, Clubes de Mães, Entidades Benéficas e Sociais de Curitiba.

O Ministério Público do Paraná (MP) pede na Justiça Estadual, em caráter liminar, o afastamento do Vereador da presidência da Câmara de Curitiba. Na ação, o MP requisita liminarmente o bloqueio de bens e a devolução de R\$ 5,9 milhões aos cofres públicos, e denuncia quatro servidores da Câmara que faziam parte da comissão de licitação. O MP detectou ilicitudes que afrontam a Constituição Federal, a Lei de Licitações e a Lei de Improbidade Administrativa.

Entidades estudantis, de classe e comunitárias organizam atos públicos pela destituição do Presidente da Câmara.

Movimentos pontuais surgidos nas redes sociais (#ForaDerosso, #DerossoLargaoOsso).

Representantes políticos do PT, PMDB, PDT, PV, PC do B e PSC; dos Sindicatos dos Arquitetos do Paraná, dos Servidores Municipais de Curitiba, dos Petroleiros do Paraná e Santa Catarina e dos Bancários de Curitiba, e, ainda, da CUT/PR e Femotiba – representação ao Ministério Público, Tribunal de Contas e OAB/PR.

Verifica-se então, que a movimentação da sociedade civil organizada, ao dar publicidade e viabilidade ao processo, obriga o poder legislativo a tomar atitudes, culminando desta forma em um **movimento político de controle interno**. Tratou-se, na verdade, de uma ação reativa à mobilização e organização da sociedade civil, que provocou a ação legislativa de investigação.

São formalizados pedidos de afastamento do Presidente da Casa e impetrada ação popular com a mesma solicitação. Por parte dos Vereadores há o pedido de instalação de uma comissão processante para julgar o vereador. A Mesa Executiva remete pedido ao Conselho de Ética, que reconhece irregularidades no Código de Ética Parlamentar e sugere a perda temporária do exercício de mandato, por, no máximo, noventa dias. A partir deste parecer foi formalizada uma representação contra o Vereador João Cláudio Derosso, tendo sido nomeada uma Comissão de Inquérito.

Um destaque que parece irrelevante, mas que se reveste de importância política, é que a Comissão Processante escolhe seus membros por sorteio. Não há possibilidade, portanto, de manobras nas indicações para obtenção de maioria. Mas como o presidente naquele momento tem maioria na Câmara, é solicitada a criação de Comissão de Inquérito, cuja escolha de Presidente da Comissão é feita pelo Presidente da Casa, no caso o réu, e os integrantes da Comissão são indicados pelos líderes dos partidos, a maioria do grupo de apoio ao Presidente da Casa.

O Conselho de Ética apresenta relatório solicitando 90 dias de suspensão de direitos do presidente da casa, mas o Presidente do Conselho de Ética interfere e inocenta o réu por falta de provas.

Nesse ínterim, a Comissão Parlamentar de Inquérito apresenta relatório de indícios insuficientes para mostrar comprometimento do Presidente da Casa no processo de investigação. A Minoria dos membros da Comissão, de oposição, faz um relatório paralelo e apresenta provas de envolvimento fraudulento.

Quando é finalmente afastado da Presidência da Casa, o Presidente interino rejeita pedido de afastamento do vereador em questão de suas funções parlamentares.

O Presidente sob investigação solicita desligamento do PSDB. O partido, por seu turno alega infidelidade partidária e o expulsa dos quadros partidários, o que leva à perda do mandato parlamentar. No momento em que o Vereador Derosso deixa o cargo, o suplente requer e assume sua vaga.

A questão ainda está sub judice, não há uma sentença da Justiça sobre o caso.

Como vê, o controle interno do Legislativo atuou no sentido de proteção corporativa, ou seja, entre os pares do mesmo grupo político o corporativismo prevalece. Apenas a pressão da opinião pública e publicada e o movimento da sociedade organizada trouxe algum tipo de responsabilização e punição sobre o ocorrido.

O Presidente da Câmara Municipal de Curitiba perdeu o cargo de presidente porque pediu afastamento e perdeu o cargo de vereador por infidelidade partidária e não por evidente envolvimento em ato de corrupção. As alianças políticas e a maioria absoluta de votos parlamentares possibilitaram que os mecanismos formalmente utilizados para investigação e punição de irregularidades e falta de decoro parlamentar tivessem efeito contrário ao estabelecido. A ação de uma minoria parlamentar aliada ao acionamento de mecanismos de controle externo e as manifestações da sociedade civil para a publicização do episódio

determinou repercussão e necessidade de satisfação à sociedade. Cabe aqui nos reportar aos argumentos de Teixeira (1997), que lista os tipos de participação cívica ensejada com o processo de democratização, principalmente pós Constituinte de 1988, em que se revelaram ações coletivas de variados matizes, e que possibilitaram a discussão do que seja esse conceito, na medida em que pode se considerar a participação política “desde fazer parte em reuniões de Partidos, comícios, difusão de informações até a inscrição em associações culturais, recreativas, religiosas, ou ainda protestos, marchas, ocupações de prédios”. (TEIXEIRA, 1997, p.183)

A ação movida pelo Ministério Público do Paraná contra a prática de nepotismo no legislativo municipal pede a perda da função pública do acusado, a suspensão dos direitos políticos por um período de três a cinco anos e o ressarcimento aos cofres públicos dos valores dos contratos de publicidade. A questão está na justiça até o momento, sem definição de sentença.

As considerações acima nos permitem verificar que o sistema político organizado em torno dos três poderes – legislativo, executivo e judiciário – mantém a centralidade das decisões políticas no que diz respeito à organização social e econômica da população, com competências exclusivas e formalizadas. A intervenção da sociedade civil, organizada ou não, se dá dentro dos parâmetros de atuação formal, cuja legitimação se dará pela capacidade de tradução, atendimento e transformação em políticas públicas dessas demandas.

Em todo o período estudado, pode-se definir como prática rotineira, que se concretiza nos requerimentos, nos projetos de lei, pronunciamentos no plenário, solicitações das mais diversas, de maneira geral, apresentadas por instituições de apoio social, organizações cívicas, lideranças empresariais, de classe e pedidos pessoais de eleitores e afins. Esse conjunto de reivindicações e apelos é dirigido a quem de direito tem o poder de institucionalizar e tornar lei ou, pelo menos, inserir nos canais de comunicação do poder público, determinadas demandas que implicam um alargamento do espectro de manifestação e atuação de novos personagens. Fora do período eleitoral, este aumento da procura do poder público por setores anteriormente desorganizados implica, por um lado, em novos posicionamentos na área política quanto a temas sociais e culturais abrangentes. Em contrapartida, a maior participação no processo político:

“Exige e institucionaliza a prestação de contas dos governantes e consequente transparência dos seus atos para avaliação pelos cidadãos, através de mecanismos permanentes e a responsabilização dos agentes do poder público em relação aos aspectos éticos, de oportunidade e eficácia das decisões (TEIXEIRA, 1997, p.182).”

No momento em que ocorre um acontecimento extraordinário, que altera a prática rotineira de relacionamento entre o poder político e a sociedade civil, em suas formalidades e competências, verifica-se que se quebra a aparente prática normativa e hegemônica do parlamento, isto é, a rotina de resolver assuntos cotidianos sem sobressaltos. A denúncia de corrupção dentro do poder legislativo leva à movimentação política e social de setores até então silenciosos sobre a condução das políticas públicas, ou usuários dos canais formais institucionais de participação popular.

Verifica-se que, conforme nos alerta D'Ávila Filho (2008, p36), por um lado,

“(...) a democratização, o aumento da competição política, a modernização, a universalização do voto, o aumento da participação e a organização da sociedade civil não contraditam ou excluem formas de clientelismo político, mas criam novas possibilidades de arranjos clientelistas (...)” Por outro, fica claro que o que está em discussão é “a questão da transformação da democracia liberal em democracia participativa”.³⁵

A capilaridade obtida pelo esquema de corrupção apresenta este significado, isto é, distribuição de favores a uma rede de aliados como garantia de silêncio³⁶. A intervenção da sociedade organizada ou de movimentos temporários pontuais acaba por não interferir com mais profundidade nas decisões governamentais. Cria-se a “ilusão prática” de que há intervenção que leve a transformação nas estruturas do poder, mas verifica-se que a direção do exercício do poder político não se altera significativamente nem transforma ações coletivas pontuais em “potência organizativa” que altere os limites da atuação e do modelo legislativo.

É importante salientar a tipificação elaborada por Cotta (1997) e levantada por Teixeira (1997), sobre os variados matizes de participação, destacando dois modelos que a

³⁵ <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8518.html>

³⁶ Assessores de vereadores da base aliada abrem empresa de publicidade para onde é canalizado verba para propaganda da Câmara Municipal que retorna para os vereadores.

nosso vir apresentam características semelhantes ao movimento que culminaram com as mudanças no legislativo municipal de Curitiba. Por um lado às instituições de controle e fiscalização colocadas em ação, e por outro as entidades civis e movimentos de pressão, sintetizadas desta maneira pelo autor:

“Participação orientada à decisão e participação orientada à expressão; a primeira caracteriza-se pela intervenção de forma organizada no processo decisório e têm sido enfatizada, até pelos seus críticos como elemento fundamental e definidor do conceito. A segunda, voltada para expressão e, ainda que possa apresentar impacto ou influência no processo decisório, tem o caráter mais simbólico, de marcar presença na cena política (...) (TEIXEIRA (1997 p.187)

Como será visto no capítulo seguinte, são aprimorados mecanismos de informação e transparência do poder legislativo, sem, no entanto, significar mudanças significativas de penetração da sociedade organizada nos processos organizacionais e de decisão política. Os líderes das várias entidades que participaram ativamente das denúncias e investigação de corrupção que tentaram a eleição municipal não se elegeram, mesmo dando ênfase em suas campanhas a participação ativa no movimento de moralização da Câmara. O nível de renovação dos vereadores da Câmara Municipal de Curitiba foi grande, 52%. No entanto, não ultrapassa a média histórica de renovação do legislativo municipal da capital nas eleições municipais, em torno de 48%, conforme o Tribunal Regional Eleitoral.

Novos radialistas, líderes comunitários, assessores políticos, parentes de políticos, representantes religiosos e todo o perfil de representação que já imperava na Câmara tomaram lugar dos antigos representantes dos mesmos setores.

Se por um lado houve grande mobilização na cidade e elevado grau de informação e formação de opinião sobre corrupção e poder público, o movimento popular que apresentou grande capacidade de mobilização política não transformou essa ação em geração de votos ou influência na indicação de candidatos. O modo tradicional de fazer política prevaleceu, ainda que sob novos parâmetros de moralização institucional e vigilância pública por parte da sociedade civil, como a publicidade das ações públicas e controle de gastos públicos.

CAPÍTULO III

3. O MUNICÍPIO E A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA LOCAL: A CÂMARA DE CURITIBA E AS MUDANÇAS RECENTES

3.1. O LEGISLATIVO MUNICIPAL

O objetivo desse capítulo é abordar o poder legislativo municipal de Curitiba, abordagem esta centrada na descrição detalhada de sua organização, características próprias, competências e regras que delimitam a atuação dos representantes políticos da população do município, localizando essa narrativa no período entre os anos de 2008 e 2012, quando ocorreu mudança significativa de mando de determinado grupo político de poder municipal³⁷.

A Câmara Municipal, como órgão de representação política da população do município, tem como principais funções: a formação de leis que dizem respeito à organização social e política da cidade, isto é, a função legislativa; também possui a prerrogativa de fiscalizar os atos do prefeito e de todo poder executivo, através de recursos institucionais como pedidos de informação, convocação dos auxiliares do prefeito, formação de comissões parlamentares de inquérito, julgamento das contas do prefeito e fiscalização de todos os atos do poder executivo, a função fiscalizadora.

Claro que não se esgota aí a participação do poder legislativo na condução dos rumos municipais, pois também há o poder de julgar as infrações político-administrativas do prefeito, decretar a perda do seu mandato ou de vereadores e julgar as contas da prefeitura e da própria Câmara Municipal.

³⁷ Grande parte da renovação da Câmara Municipal de Curitiba nas eleições de 2011 se deveu à CPI da Publicidade, que teve como consequência a deposição do Presidente da Casa, Vereador João Claudio Derosso e a não reeleição de muitos vereadores da base de apoio do seu grupo político.

É também o *locus* privilegiado do exercício político parlamentar no exercício da representação popular, elemento básico da democracia indireta ou representativa. Tribuna Livre acordo de lideranças, audiências públicas, proporcionalidade na participação dos partidos na Mesa e Comissões são alguns dos elementos democráticos que evidenciam a centralidade do parlamento como espelho da sociedade.

Pretende-se verificar se as mudanças no quadro eleitoral e partidário da legislatura 2013/2016 no legislativo municipal de Curitiba significaram concretamente atuação diferenciada e significativa dos vereadores na condução das políticas públicas, que são sintetizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), de responsabilidade exclusiva do poder executivo municipal, como são todas as leis orçamentárias³⁸, mas que é aprovada ou não pelo legislativo.

A partir da análise das funções do legislativo, sua estrutura orgânica e o papel que desempenha como detentor da representação de um dos poderes político e público dentro do município, procurar-se-á desvelar como se constrói a prática legislativa, nos seus aspectos principais, que tomam o dia a dia dos parlamentares, tendo como foco a atuação deste poder em sua mais importante função, que é a de fiscalização do poder executivo na condução das políticas públicas. Essa visão abrangente do *modus operandi* legislativo abre espaço para verificarmos se esse poder efetivamente coloca em prática os mecanismos institucionais de acompanhamento, fiscalização e controle sobre as políticas públicas apresentadas pelo poder executivo à sociedade, abordado no capítulo seguinte.

O período 2008/2012 teve importância política para o município de Curitiba por ter sido o período em que se tornou público esquema de corrupção no legislativo municipal³⁹, fator que proporcionou intensa discussão sobre o papel da câmara municipal no contexto político e influenciou a renovação do quadro político-eleitoral, primeiramente pela denúncia de desvio de verba publicitária, em quantidade elevada para padrões municipais – R\$ 33,9 milhões em quatro anos (2006 a 2010), seguida da repercussão e consequências sofridas pelos representantes políticos municipais. Houve a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigação interna, e repercussão externa pela participação dos meios de comunicação, do Tribunal de Contas do Paraná e ações jurídicas da sociedade civil

³⁸ Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

³⁹ Dois contratos da Câmara Municipal de Curitiba com agências de publicidade e dois aditivos que multiplicaram por seis o valor inicial dos contratos.

organizada, culminando com a destituição do Presidente da Casa, a indicação de um presidente interino e eleição de novo presidente. Houve a renovação de mais de 50% do quadro de vereadores que compunham a Câmara Municipal mudança na composição política do poder executivo. Mais do que esses dados, significou o fim de uma hegemonia política de mais de dezoito anos⁴⁰ em Curitiba.

Essa introdução tem importância pela verificação de que grandes movimentos políticos e sociais da sociedade civil, que aparentemente possuem o caráter transformador da ação política, resultam em práticas no fundamental semelhantes ao que está de certa maneira deixado para trás na história. O movimento cívico que resultou na destituição inédita de um presidente do legislativo e a renovação de grande parte das cadeiras dos representantes da população apresenta seu limite no formato político da própria representação. De um lado tem-se a ação política organizada pela sociedade civil – Federação de Associações de Moradores – FEMOCLAN; Ordem dos Advogados do Brasil; Ministério Público; ação popular; Tribunal de Contas; atos políticos organizados por redes sociais – resultando na defenestração do presidente de Câmara, expondo a corrupção enraizada nessa esfera pública e possibilitando mais conhecimento e participação da população no sistema legislativo. Por outro os novos personagens não ultrapassam essa linha de atuação e não há o questionamento suficiente para o próprio sistema de representação, que de certa maneira se apresenta naturalizado.

Os participantes do movimento que provocou as mudanças na Câmara Municipal de Curitiba que se tornaram candidatos não se elegeram, e a chamada renovação do legislativo se deu com representantes comunitários, radialistas, representantes de igrejas, sindicatos e associações de bairro. Novos representantes para as mesmas origens. O crescimento de partidos que estiveram à frente da mobilização e da investigação não cresceram eleitoralmente, e ainda que tenha sido derrubado o quadro de alianças tradicional, novas conformações partidárias não representam o avanço de agremiações progressistas ou institucionalizadas, mas prevaleceu o crescimento de partidos até então inexpressivos, mas de caráter conservador, como é o caso do Partido Democrata Social Cristão (PDSC).

Se por um lado a prática legislativa tornou-se mais publicizada e transparente e há mais controle público sobre o parlamento municipal, por outro **não há alterações de vulto na prática legislativa, que mantém suas características de alheamento e inação no que diz**

⁴⁰ O Vereador João Cláudio Derosso foi presidente da CMC de 1997 a 2011

respeito à participação na elaboração das políticas públicas, sintetizada na Lei Orçamentária Anual – que continua a ser objeto de elaboração do Poder Executivo. Portanto não há alterações no papel que lhes reservam as normas e o arcabouço formal de representação.

O acontecimento político da destituição do presidente da Câmara Municipal de Curitiba no ano de 2011 trouxe como principal consequência alteração no quadro político nas eleições municipais de 2012, com mudanças significativas na configuração partidária, novas coligações e mudança de mando no executivo e no legislativo municipal. Cervi & Colombo (2013) ressalta, no entanto, que a mudança mais surpreendente foi na prefeitura, já que a renovação do quadro de parlamentares em 50% está dentro da média histórica. Cabe destacar que a diferença mais notável em relação à eleição de 2008 foi a queda no número de vereadores do PSDB, que passou de doze eleitos em 2008 para apenas quatro em 2012 (CERVI & COLOMBO, 2013, p. 16)

Pode-se verificar as mudanças ocorridas nas eleições de 2008 e 2012, em Curitiba.

Quadro 1: Apuração das Eleições 2008 em Curitiba

Candidato(a)	Vice	1º Turno	
		5 de outubro de 2008	
		Total	Porcentagem
Beto Richa (PSDB)	Luciano Ducci (PSB)	77,27%	778.514
Gleisi Hoffmann (PT)	Antônio Borges (PT)	18,17%	183.027
Carlos Moreira Jr (PMDB)	Cleiton Bordini (PMDB)	1,90%	19.157
Maurício Furtado(PV)	Clíceu Antunes (PV)	0,88%	8.906
Ricardo Gomyde(PCdoB)	Mário Antônio (PCdoB)	0,71%	7.187
Fábio Camargo(PTB)	Vera Helena (PTB)	0,53%	5.366
Bruno Meirinho(PSOL)	Elísio Marques (PSOL)	0,44%	4.464
Lauro Rodrigues(PTdoB)	Jair Miserkowski (PTdoB)	0,09%	888
Total de votos válidos	94,28%	1.007.509	

Fonte : Terra

O Prefeito Beto Richa (PSDB) compôs sua coligação entre os partidos: PSDB, PP, PSL, PDT, DEM, PSB, PPS, PR, PSDC, PRP, PTN, com treze vereadores na coalização. Já a candidata Gleisi Hoffman, segunda colocada nas eleições, organizou a coligação com os seguintes partidos: PTC, PHS, PMN, PRB, PT e PSC, com cinco vereadores na coalização.

Quadro 2: Distribuição dos Partidos na Camara Municipal de Curitiba em 2008

PSDB	treze vereadores
PT/PV/DEM/PSB/PDT	três vereadores cada partido
PMDB/PP/PPS	três vereadores cada partido
PRP/PSL/PSC/PRP	dois Vereadores cada partido

Fonte: Local

Para Cervi (2013)⁴¹, nunca houve tamanha concentração de partidos em torno de um prefeito, que apenas com seu partido somou 26% dos votos para vereador, elegendo 13 vereadores. O segundo maior partido, o PV, elegeu 3 vereadores. Se somarmos os vereadores da coligação vencedora (apenas PSDC e PR não elegeram vereadores), composto por 28 vereadores, contra 10 vereadores de partidos que não compuseram a base do prefeito. O quadro então traduziu a continuidade da hegemonia⁴² iniciada em 1988, com Jaime Lerner, tendo como herdeiros Rafael Greca (PDT)⁴³ – 1993/1996, seguido de Cassio Taniguchi (PSDB) – 1997/2004, Beto Richa (PSDB) – 2005/2010 e Luciano Ducci (PSB) – 2010/2012.

Esta hegemonia será quebrada com as eleições municipais de 2012, que apresentou os seguintes resultados:

Quadro 3: Eleição para prefeito de Curitiba em 2012 (primeiro turno)

Partido	Candidato	Votos	Votos (%)
PSC	Ratinho Junior	332.408	34,09%
PDT	Gustavo Fruet	265.451	27,22%
PSB	Luciano Ducci	261.049	26,77%
PMDB	Rafael Greca	101.866	10,45%
PSOL	Bruno Meirinho	8.878	0,91%
PPL	Alzimara Bacellar	4.518	0,46%
PSTU	Avanilson Araújo	1.012	0,1%
PRTB	Carlos Moraes	0	0%
Totais		975 182	

Fonte: <http://g1.globo.com/pr/parana/apuracao/curitiba.html>

Quadro 4: Eleição para prefeito de Curitiba (segundo turno)

Partido	Candidato	Votos (%)	(%)
PDT	Gustavo Fruet	597.200	60,65%
PSC	Ratinho Junior	387.483	39,35%
Totais		984.683	

Fonte: <http://g1.globo.com/pr/parana/apuracao/curitiba.html>

O prefeito eleito Gustavo Fruet (PDT), que nas eleições de 2008 fazia parte do grupo político de Beto Richa e Luciano Ducci, inclusive como coordenador financeiro da campanha, nas eleições de 2012 afasta-se do grupo e apresenta-se com sua coligação composta pelo PT e PV e, mesmo com o apoio de Beto Richa e Roberto Requião ao candidato Ratinho Junior, se elege prefeito da capital.

⁴¹http://www.blogempublico.com/wp-content/uploads/2011/04/2009_Capitulo_EleicoesCuritiba2008.pdf

⁴² O grau de hegemonia apresentado neste período pode ser exemplarmente apresentado pela cooptação do PT, que fez parte da Mesa Diretora, com o cargo de 4º Secretário entre os anos de 2009 e 2010.

⁴³ Rafael Greca rompe com esta coligação em 2004 e passa a integrar o PMDB em oposição ao grupo político de Jaime Lerner, Cassio Taniguchi e Beto Richa.

Para Panke & Cervi (2013, p.34):

“(...) apesar da aliança com o PT e de não ser candidato da situação, Fruet pode ser considerado um ‘candidato tradicional’ pois, além de ser filho de político conhecido na cidade, apresenta em seu histórico diversas participações no cenário político que auxiliaram a fortalecer seu nome por conta própria. (...) Gustavo Fruet apresentava-se como o candidato da mudança segura, ou, em outros termos, da continuidade com algumas transformações. Isso porque ele era identificado pelos eleitores ainda como pertencente ao grupo político do governador Beto Richa.”

A história pessoal como descendente de ex-prefeito sobrepôs-se à ligação partidária e às mudanças ocorridas nessa trajetória política.

Porém, na Câmara o prefeito eleito apenas conseguiu eleger a minoria de vereadores, a partir da aliança formalizada com o PV e o PT. Os candidatos perdedores da eleição, Luciano Ducci (3º lugar no primeiro turno) e Ratinho Junior (2º lugar no 2º turno), elegeram a maioria dos vereadores com seus partidos e suas coligações.

A coligação comandada pelo prefeito eleito Gustavo Fruet elegeu o menor número de vereadores (8 vereadores), enquanto o candidato derrotado no primeiro turno conseguiu a maioria de votos aos vereadores de sua coligação: 13 vereadores. O partido que mais elegeu vereadores foi:

- PSC de Ratinho Junior, com 6 vereadores;
- PDT (Gustavo Fruet) – PDT – três vereadores PV e PT – oito vereadores;
- PSC (Ratinho Junior) – PSC, PR, PC do B, PT do B – seis vereadores;
- PSB (Luciano Ducci) – PRB, DEM, PHS, PMN, PSB, PSDB, PSD – treze vereadores;
- PPS – três vereadores;
- PSDC – dois vereadores;
- PP – dois vereadores;
- PTB – dois vereadores;
- PMDB – um vereador;
- PSL – um vereador

No segundo turno das eleições majoritárias em Curitiba no ano de 2012, a configuração mudou radicalmente, com a migração de apoios parlamentares entre os dois

candidatos. Entre estes, vinte e três declararam apoio à candidatura Fruet e treze apoiaram Ratinho Junior. Dois vereadores mantiveram-se neutros. A maioria faz parte da base parlamentar do candidato Luciano Ducci, do PSB, que por sua vez é aliado do PSDB, que derrotou o PT em 2008⁴⁴.

Com a eleição de Gustavo Fruet, já no início da gestão novamente a configuração de apoios se altera, e o prefeito eleito passa a ter maioria absoluta na Câmara Municipal.

Para o cientista político Ricardo Oliveira⁴⁵, “a grande maioria dos vereadores eleitos quer ter essa relação situacionista com o prefeito, então a influência do Poder Executivo deve pautar as ações do Poder Legislativo”.

Em 2012, alguns dados sobre eleições municipais de Curitiba esclarecem a dinâmica pós-eleitoral e os arranjos políticos necessários à futura administração municipal. Ao disputar o segundo turno, o candidato vencedor já havia recebido o apoio de 15 parlamentares, incluindo representantes da coligação que durante os anos anteriores dominou a vida pública em Curitiba e cujos candidatos participaram da campanha do candidato do ex-prefeito Beto Richa. Em segundo lugar, o PSC do candidato que perdeu no segundo turno coloca a sua bancada como apoio ao prefeito eleito. A consequência é que no início do mandato do prefeito eleito em 2012, dos 38 vereadores da Casa apenas seis fazem oposição ao prefeito. No início de 2014, 36 dos 38 vereadores fazem parte da base de apoio ao prefeito⁴⁶.

Ao final das contas, portanto, a capacidade fiscalizatória do legislativo não tem alterações significativas, na medida da acomodação de partidos em nova maioria parlamentar de apoio ao executivo, partidos os quais já haviam participado de governos anteriores, em posições políticas, em tese, antagônicas. Esse fenômeno proporciona o predomínio do poder executivo na execução das políticas públicas.

De acordo com a análise de Campello de Souza (1990), que descreve a tese de N. H. Leff dos arranjos institucionais que se delineiam na composição do processo decisório governamental:

“N. H. Leff desenvolve a tese que uma das funções do clientelismo como processo concreto é proteger o Executivo das pressões sociais, conferindo-lhe grande

⁴⁴ http://fetraconspar.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17272:novo-prefeito-tera-maioria-na-camara&catid=168:parana&Itemid=100

⁴⁵ <http://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2012/noticia/2012/10/mesmo-com-oito-vereadores-eleitos-fruet-deve-ter-maioria-na-camara.html>

⁴⁶ <http://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2012/noticia/2012/10/mesmo-com-oito-vereadores-eleitos-fruet-deve-ter-maioria-na-camara.html>

autonomia no processo decisório governamental. No quadro político assim configurado, os grupos de interesse e os partidos só podem exercer influência dentro dos parâmetros da política traçada pelo Executivo, introduzindo ajustamentos e correções a posteriori nas decisões estatais. O campo de ação reservado aos partidos nessa estrutura é necessariamente limitado. Sem capacidade efetiva de participação na formulação de decisões de grande alcance social, e mais que isso, forçados a operar de maneira dispersa e mesmo deslegitimadora de seu papel como instituição política, o sistema de partidos não tem chances apreciáveis de se desenvolver: a estrutura centralizada de decisões confirma-se e se revigora em seu próprio funcionamento. O clientelismo, que a compatibiliza com o caráter formalmente democrático do sistema político, representa, assim, em sentido estrutural, a força e a fraqueza dos partidos.” (SOUZA, 1990, p.37)

Segundo Nazareno (2006, p.233), os vereadores “têm no executivo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas de seus eleitores e, por outro lado, o poder Executivo precisa do parlamentar para viabilizar seus projetos, negociando com os parlamentares recursos.”

Para a autora, olhar a relação clientelista como “resquícios de formas de dominação tradicionais ou como maneiras desviantes, ligadas à corrupção das instituições públicas”, pode provocar uma “perda conceitual”, na medida em que:

“se deixa de explicar os mecanismos pelos quais ele opera e convive com outros tipos de atividade e sistemas de representação política. A troca de votos por favores, a distribuição de benefícios particularistas, a perpetuação de relações assimétricas entre cidadãos podem ser avaliadas como um fenômeno político autônomo e dotado de racionalidade, sem postular incompatibilidade operacional entre clientelismo e os pressupostos do Estado republicano democrático.” (NAZARENO, 2006, p. 233)

Campello de Souza (1990) já alertava para a importância da relação entre o sistema partidário e o Estado (organização do governo) como mecanismo para a tomada e implementação de decisões, no realinhamento e organização de suas bases de apoio:

“As atividades partidárias podem ser dissecadas tanto por sua função representativa quanto pela função governativa. Os partidos políticos não são somente mobilizadores do eleitorado. São também seletores de candidatos aos postos de comando, e constituem um elo importante no exercício do poder e na corrente do policy-making estatal. (...) Não é possível entender a função representativa sem o contraponto da função governativa, vale dizer, sem uma análise simultânea da

estrutura de decisões em relação á qual, em última instância, os grupos e interesses se fazem representar.” (SOUZA, 1990, p.31)

Ocorre o que Ricardo Oliveira (2012) denomina de “Pacto Homologatório”, no qual há cooperação entre os interesses do Legislativo e do Executivo.

Esse pacto se consolida na composição da Mesa Diretora e nas Comissões Permanentes da Câmara Municipal. Ambas fazem parte do conjunto de instâncias de decisão do legislativo: Mesa Diretora, Comissões Parlamentares e Plenário. Em que pese a proporcionalidade partidária na sua composição, a indicação dos presidentes de comissão apresenta cunho político, pela importância dos cargos na tramitação de projetos de lei⁴⁷.

Figueiredo e Limongi (1999, p.27) argumentam que:

“apesar da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos do individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos consagram um poder decisório centralizado onde o que conta são os partidos.”

Afirmam ainda os autores que “a distribuição interna do poder de ambas as casas é feita de acordo com os princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso da Mesa Diretora (...). Da mesma forma, a composição das comissões técnicas (...) (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, pág. 28)

Tem condição estratégica também às nomeações de vereadores ou de indicações de vereadores e partidos para a composição do secretariado e dos cargos de confiança do executivo, principalmente os referentes às Administrações Regionais⁴⁸ da cidade. As

⁴⁷ Em Curitiba de 2012, a consolidação da maioria se dá pela indicação do PSDB, PTB e DEM, inicialmente de oposição do Prefeito, para as Comissões mais importantes da Casa, as Comissões de Economia, Finanças e Fiscalização e Legislação, Justiça e Redação, além da Comissão de Serviço Público, respectivamente

⁴⁸ Regionais são espécies de subprefeituras, encarregadas dos bairros de cada uma das nove regiões em que Curitiba está administrativamente subdividida. As Administrações Regionais identificam e estabelecem prioridades; promovem formas e métodos de execução de projetos comunitários; desenvolvem o planejamento local de modo compatível com as condições e a legislação vigente, de forma

coalizões partidárias encontram espaço de negociação no preenchimento destes cargos, caracterizando desta forma a visão de partido como um instrumento e uma forma de organização do poder. (SOUZA, 1990)

3.2 AFAZERES LEGISLATIVOS: AGENDA CHEIA

A chamada agenda legislativa é composta de inúmeros afazeres dos agentes políticos, dos quais a participação no recebimento do orçamento, discussão parlamentar e elaboração de emendas é apenas um deles, sem dúvida o mais importante, do ponto de vista da organização social e da escolha das prioridades das políticas públicas. A seguir, essa prerrogativa toma um pequeno espaço entre as atividades parlamentares do dia a dia, que são inúmeras, bastante ritualizadas, de grande conteúdo simbólico, e que ocupam a maior parte do tempo do mandato⁴⁹. São direcionadas tanto à produção externa quanto à administração interna, estão sujeitas ao olhar da sociedade e ao julgamento político e moral que o acompanha, e estão também sujeitas a controles interno e externo. Como tipo de controle interno, utiliza-se o Regimento Interno e dentro deste, o Código de Ética Disciplinar, que definem as regras do mandato e da conduta pública do representante político. Conforme determina a Lei Orgânica do Município, a Câmara gerencia seu próprio orçamento, seu patrimônio e seu pessoal, que são organizados pela Comissão Executiva, e sujeitos à aprovação do conjunto de vereadores, anualmente. Em termos de controle externo da conduta parlamentar, tem-se o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre as contas da administração da Câmara Municipal.

O controle externo mais importante, em termos políticos, é dado pela realização periódica de eleições, que possibilita a reeleição, a interrupção temporária ou o fim de um projeto político determinado.

a instrumentalizar as ações concretas definidas pela municipalidade; promovem a interligação do planejamento local ao planejamento da cidade como um todo. Acompanham, de maneira integrada, as ações das secretarias municipais dentro de suas áreas-limites, e participam da organização de seus serviços. Apresentam alternativas de obras e serviços que satisfaçam as perspectivas da administração e da população. Fornecem à comunidade informações e atendimentos, dentro dos limites de sua competência, ou os encaminham aos órgãos competentes. [Http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/o-que-sao-regionais/80](http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/o-que-sao-regionais/80)

⁴⁹ https://www.cmc.pr.gov.br/down/relatorioperiodicoatividadesparlamentares_2013.pdf

As eleições municipais, no entanto, apresentam características que a diferenciam de outras instâncias eleitorais. Em primeiro lugar, os projetos pessoais, de articulação setorial ou de vizinhança são mais comuns, e a maioria dos candidatos não possuem vínculo efetivo com partidos em projetos de longo prazo. E em segundo lugar, a vereança não tem longevidade para muitos vereadores, que usam o cargo como trampolim político para aspirações maiores⁵⁰, em nível estadual, federal ou mesmo o executivo. Mesmo que ocorra a permanência, a troca de partidos ocorre frequentemente conforme as circunstâncias políticas⁵¹.

A exigência legal de filiação a um partido tem maior peso na escolha de um candidato que precisa de uma legenda para se eleger do que a identificação com o programa partidário do partido que o acolhe. Isso fica claro na mobilidade das coligações e na própria relatividade dos termos situação e oposição no legislativo. Por outro lado, ao verificarmos a grande quantidade de vereadores que se candidatam a cargos eletivos de nível estadual e federal, identifica que a vereança torna-se principalmente um trampolim político para pretensões maiores.

3.2.1 Da prática política à prática legislativa: as regras do jogo

O desvelamento dos mecanismos que organizam o arcabouço institucional legislativo e que pavimentam o caminho de atuação dos dois poderes principais do município nos permite verificar que o processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins de poder, daí sua mutabilidade no tempo e sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de governo e de estado, a estrutura partidária e o sistema político. Portanto, ao apresentarmos a prática legislativa em todos os seus aspectos, mostra-se que a atividade e a produção legislativa possuem um roteiro intenso, necessário ao ordenamento jurídico da vida social, por suas funções – legisladora, deliberativa, fiscalizadora e julgadora, além da atividade político parlamentar em si, o debate e o encontro de tendências políticas e ideológicas representativas

⁵⁰ Em 2014, 15 vereadores de Curitiba foram candidatos a Deputado Estadual e Federal.

⁵¹ De acordo com levantamento realizado pela ONG Transparência Brasil, de 2004 a 2008 houve a troca de partido por parte de 15 vereadores em Curitiba, ou seja, 39,5% dos parlamentares do legislativo curitibano.

do corpo social. Mas, apesar de institucionalmente formalizada, a nosso ver a função fiscalizadora do poder legislativo se ressent de maior abrangência, dentro das suas possibilidades de partícipe não apenas *ex post facto*, mas da própria formulação das políticas públicas.

O processo de escolha dos nomes que vão compor o quadro de representantes da população do município na Câmara Municipal significa, num primeiro momento, o coroamento de um processo social complexo, de caráter político e social, constituído pela definição da candidatura de cidadãos e cidadãs a cargos eletivos, pessoas essas com inserção em determinada comunidade ou setor social, econômico ou político; essa definição se dá, além disso, por um caminho formal e jurídico, pela regulamentação e formalidades rígidas de definição de candidaturas e regras eleitorais, iniciado em período anterior, e que tem que ser levado em consideração, sob pena de supor uma aleatoriedade que não ocorre.

A primeira consideração que deve ser feita é que o processo de escolha e seleção de candidaturas dos partidos para eleições passa, por um lado, pela trajetória social e política de engajamento, e por outro por uma série de formalidades jurídicas que devem ser rigorosamente obedecidos.

A composição do quadro de candidatos eleitos indica a diversidade social, econômica, cultural e política da sociedade civil que elege os componentes do poder legislativo.

O que têm em comum um comerciante do setor de panificação, um comunicador de rádio, um geógrafo, um servidor público, uma cantora gospel, um engenheiro civil e um técnico contábil, entre outras profissões e atividades? Aparentemente fazem parte do abundante material humano social e econômico de uma grande cidade. No entanto, num determinado momento de suas vidas, há uma transfiguração dos seus papéis sociais, e os rumos que tomam a partir daí apresentam um novo contexto: ao se colocarem como candidatos em eleição municipal, sob diversas razões – por ideologia, por exposição à mídia, por uma base social ou institucional estruturada, por participação comunitária ativa, por lealdade pessoal, por desprendimento social, por vaidade, por parentesco ou por uma rede de atuação social – e obterem o número de votos necessários, tornam-se representantes parlamentares municipais, escolhidos através de eleições proporcionais periódicas. Essas pessoas, que possuem variadas profissões, escolaridades e origens sociais, passam a ser, de elementos identificados como representantes de um bairro, uma região, uma cidade, uma

comunidade, um setor determinado, representantes do poder legislativo do município, isto, é, passam a serem vereadores. De cidadãos comuns passam a exercer o papel de intermediadores entre o Estado e a sociedade civil nas demandas por políticas públicas e nas troca de favores políticos e sociais. Tornam-se **agentes políticos**, categoria social de *status* diferenciado por exercer função de poder e por fazer parte da direção do Estado através de eleições e de mandato⁵².

De certa maneira, os agentes políticos são o espelho do conjunto social do município. Para Rocha, citada por Maurano (2007, p.69), o titular do poder é o povo, ou o conjunto de cidadãos de cada lugar. E registra:

“A cidade marca mais que a história política imediata do homem; constitui a sua história emocional primária. O indivíduo descobre-se na cidade, faz-se nela e é, em parte, resultado dela. O ambiente que deixa o seu sinal mais profundo no homem é aquele que se configura em sua cidade. Nela, o indivíduo descobre o seu “eu” político.”

Isso significa que haverá um grupo de pessoas que se diferenciam e fazem a conexão da sociedade civil com a esfera política, dentro de um quadro conhecido de apatia e desinteresse pela vida política e pelos negócios públicos. O requisito para essa diferenciação supõe a aquisição de um estoque de informações, posturas, posições e conhecimento político suficiente para a habilitação no debate e no convencimento de que essa escolha é correta para determinado grupo. Na medida da participação anterior em grupos os mais diversos de cunho social, tais como igrejas, sindicatos, associações de moradores, associações de classe, etc., a filiação partidária supõe um patamar mais elaborado de participação democrática na discussão dos rumos das tomadas de decisão dos negócios públicos. A efetiva participação em debates políticos organizados em partidos possibilita o conhecimento não somente de questões políticas, mas também a apreensão dos procedimentos formais da organização política, sem os quais não é possível desenvolver uma trajetória eletiva.

⁵² Somente se equiparam ao funcionalismo público na esfera criminal (art. 327 do Código Penal). No mais estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos em mandato.

A participação em um partido político com afiliação de um ano no mínimo antes da candidatura, no mesmo domicílio eleitoral, é a primeira exigência para as candidaturas⁵³.

Há uma série de exigências formais que precisam ser observadas ainda. É preciso ser aprovado pela convenção partidária, que deve estar definida por estatuto; os diretórios municipais devem convocar convenções para escolha de candidatos, com, pelo menos, três meses de antecedência às eleições. A convenção partidária deve deliberar também sobre as coligações partidárias que serão feitas; cargos que os partidos devem apresentar candidatos (cuja quantia pode ser 150% do número de vagas); se haverá candidatos às vagas majoritárias; o custo máximo de cada candidatura; sorteio dos números dos candidatos. Além disso, do número de vagas requeridas, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Todos esses dados devem constar em Ata que serão apresentadas e registradas na Justiça Eleitoral e no Cartório Eleitoral. Ainda assim, todos os atos podem ser contestados e até anulados pelos órgãos nacionais dos partidos, na medida em que se verifiquem contrariedades legais aos estatutos.

Importante destacar que dos impedimentos legais para ser legislador, o principal instrumento político e jurídico, desde 1995, é a **Lei da Ficha Limpa**⁵⁴, que é um projeto de Lei de Iniciativa Popular⁵⁵ sobre a vida pregressa dos candidatos com o objetivo de tornar mais rígidos os critérios de quem não pode se candidatar, ou seja, os critérios de inelegibilidade.

Conforme salienta Souza (2011, p.79):

“A Lei Complementar 135/2010, popularmente conhecida como a Lei da Ficha Limpa, foi aprovada graças à mobilização de milhões de brasileiros e se tornou um marco fundamental para a democracia e para a luta contra a corrupção e a impunidade no país. Trata-se de um vigoroso instrumento legal que visa à garantia de que os mandatos eletivos, executivos ou legislativos, serão exercidos por representantes do povo qualificados para a função, resguardando-se a probidade administrativa e prevenindo-se eventuais desvios de conduta dos mandatários eleitos. Nesse sentido, a principal inovação da Lei, que alterou a legislação das inelegibilidades (LC 64/90), foi a de que a proibição de candidatura passa a ser para políticos condenados na Justiça em decisões com trânsito em julgado ou em decisão

⁵³ Lei dos partidos políticos - lei 9.096 e 9 de setembro de 1995

⁵⁴ Lei Complementar nº 135 de 2010

⁵⁵ O Projeto Ficha Limpa, em todo o país, colheu mais de 1,3 milhão de assinaturas, ou seja, 1% dos eleitores brasileiros tornaram o projeto uma lei federal.

judicial colegiada, mesmo que em trâmite processual (2ª instância ou única instância). (...) Em primeiro lugar, houve alteração do prazo de inelegibilidade para oito anos, não importando o crime ou quem o tenha cometido. Foram mantidos os crimes anteriores e considerados outros que não constavam no rol da LC 64/1990, como, por exemplo, os crimes contra o meio ambiente e a saúde pública, contra a vida e a dignidade sexual, abuso de autoridade, lavagem de dinheiro, bem como aqueles praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando. A principal alteração, contudo, foi a de que a proibição de candidatura, inelegibilidade, passa a se dar nos casos de políticos condenados na Justiça em decisão com trânsito em julgado ou por decisão judicial colegiada, mesmo que ainda sem trânsito em julgado (2ª instância ou única instância).”

Há nesse momento também a definição de *coligações partidárias*. Também fruto de regras definidas em código eleitoral, as coligações assumem caráter essencialmente político, pois são agrupamentos de dois ou mais partidos para objetivos eleitorais que gozam dos mesmos direitos que partidos isolados, mas possuem capacidade de negociação multiplicada, produzindo a chamada “circulação de benefícios aos aliados”. (NAZARENO, 2009, p. 228)

Os objetivos principais das coligações partidárias são o aumento no tempo de propaganda no horário eleitoral e o a possibilidade de aumento no número de candidatos eleitos, pois um candidato com muitos votos ajuda a eleger candidatos da sua coligação ou partido com menos votos. Por outro lado, vigora o sistema de lista aberta de candidatos e a permissão de coligações nas eleições proporcionais são aspectos que contribuem para diluir a imagem dos partidos no cenário eleitoral.

Os partidos políticos são organizados conforme programa que apresenta seus objetivos e por regras estatutárias que definem a estrutura interna, organização e funcionamento.

Apontam-se então cidadãos de diversos estratos sociais e econômicos e de escolaridade e profissões variadas que se projetam como candidatos de determinados partidos, com programas políticos de objetivos variados, com regras definidas e rígidas de critérios de escolha.

A trajetória desta mudança está delimitada por legalidade jurídica que todo postulante a uma cadeira de vereador necessita conhecer e submeter-se, iniciando uma série de formalidades e rituais que o acompanharão ao longo de sua atividade legislativa.

Na visão de Bourdieu (1983), estes representantes devem adquirir uma competência específica que é exigida assim que passam a concentrar os meios de produção política, exigindo uma preparação especial, como os saberes específicos que se produzem no trabalho

político, além de uma linguagem própria e de uma retórica política. Em uma palavra, há uma *iniciação*, uma espécie de rito de passagem que possibilite o domínio da prática do campo político.

Para o autor, é imperativo evitar a *naturalização* dos “mecanismos sociais que produzem e reproduzem a separação entre os ‘agentes politicamente ativos’ e os ‘agentes politicamente passivos’, e concentrar a análise da representação política dentro das determinantes econômicas e sociais da divisão do trabalho político.” (Bourdieu, 1983, p. 164):

“(...) o campo político é o lugar onde se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção.”

Bourdieu (1983) indica ainda que fazem parte da análise as “condições sociais da constituição social e técnica que a participação ativa na ‘política’ exige”, e que “a concentração do capital político nas mãos de um pequeno grupo é tanto menos contrariada e portanto tanto mais provável, quanto mais despossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação ativa na política estão os simples aderentes – sobretudo o *tempo livre* e o *capital cultural*” (BOURDIEU, 1983, p. 164), distribuídos desigualmente, segundo o autor, na divisão do trabalho político: “Neste caso, como em outros, a passagem do implícito ao explícito, da impressão subjetiva à impressão objetiva, à manifestação pública num discurso ou num ato público constitui por si um ato de instituição e representa por isso uma forma de oficialização, de legitimação (...). (BOURDIEU, 1983, p. 165)

Seja qual for o enfoque, para Aurélio (2009, p.34), a representação política não deve ser tratada de maneira secundária ou instrumental na ciência política, na medida em que se trata de:

“(...) um conceito inscrito no próprio cerne da política enquanto tal, ou seja, da questão por excelência da sociedade vista como um conjunto de indivíduos que se atribui a si mesmo, de forma estável, uma identidade e uma vontade comuns, as quais precisam ser representadas para que o conjunto deixe de ser uma simples abstração e possa, de fato, decidir e agir enquanto todo.

É necessário destacar como primeiro ponto que não há praticamente aleatoriedade no processo de mudança de *status* social experimentado por estas pessoas, que, ao serem colocadas como candidatos, percorrem um caminho burocrático que possui características próprias, e é regido por normas políticas e jurídicas, que estão regulamentadas em extenso Código Eleitoral⁵⁶. Deve-se admitir, portanto, numa aproximação especulativa, que se desenvolve certo “conhecimento” neste processo, tendo em vista a participação do candidato nas relações sociais locais, que por um lado o coloca na posição de “tradutor” de determinadas demandas, com vínculos os mais variados, dentro de uma rede de significados que dá sentido à realidade de determinado grupo social (Geertz, 1980), ao mesmo tempo em que corre o envolvimento em determinado partido político, com conteúdo programático, com posicionamentos públicos sobre políticas locais, regionais ou nacionais. A esta dupla relação, que Almond percebe como “um padrão particular de orientações para a ação política”, um “conjunto de significados e propósitos” dentro do qual cada sistema político está embutido, é preciso acrescentar a construção das referidas “redes de significado” (GEERTZ, 1980), em que estes processos políticos de representação podem ser pensados como fenômenos “mais amplos e profundos do que as instituições formais destinadas a regulamentá-las.” (GEERTZ, 1980, p.67)

A partir daí, ocorre uma espécie de transfiguração de categorias sociais das mais diversas para apenas uma predominante, a de representante político parlamentar da população de um município. Estes escolhidos terão que obter o conhecimento das regras de direitos e deveres e a regulamentação da categoria da qual passa a fazer parte. O poder legislativo é uma instituição altamente regulamentada e ritualizada.

O eleitor, ao escolher um representante de sua escolha para titular de um mandato político, expressa uma preferência entre várias alternativas. O candidato a vereador, por sua vez, antes da eleição já se enreda numa relação jurídico-política que transcende a relação pessoal que sustenta com os eleitores de sua região, setor, bairro, Igreja, etc..

Como o sistema de governo representativo legislativo tem como finalidade a elaboração de leis que supõe a organização do comportamento social, a Câmara Municipal

⁵⁶ Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965

tem o papel de instrumento de organização social básica de um município – ordenamento da vida cotidiana e convivência entre cidadãos, através da produção de leis e fiscalização do executivo. Os vereadores são, ao mesmo tempo, representantes do povo e representantes de partidos com conteúdo programático determinado, estatutos e coligações partidárias.

Os vereadores passam a ser, então, não apenas representantes de relações pessoais, de bairro, de organizações sociais, mas da interação entre economia/sociedade/política, dentro de um quadro de multiplicação de mecanismos de participação política da população. Essa interação está impregnada ainda de aspectos étnicos, culturais e éticos, na medida em que surgem organizações que justamente representam as diferenças étnicas, culturais e éticas. A falta de conhecimento, atenção, ou mesmo a desconsideração de todas as nuances da moderna organização social, ou o rompimento em algum momento desta interação em qualquer dos seus aspectos provoca reações as mais diversas, que muitas vezes é responsável pela derrota, pela eleição ou reeleição de determinado parlamentar.

O Estado mobiliza interesses e reúne recursos, coleta impostos e abre espaços para investimentos, distribui riquezas na educação, previdência social, empreendimentos urbanos e política social. Ganhar uma eleição significa, portanto, ocupar uma posição de prestígio e honra no aparelho de estado e fornecer atendimento aos eleitores e influir na distribuição de empregos e cargos públicos.

Obter participação nos negócios do estado, através da contratação de serviços, concessão de licenças e obtenção de privilégios é também prerrogativa da condição de representação política. Por último ressalta-se a participação dos vereadores como membro dos Conselhos e Fundos Municipais da administração.

O Poder Legislativo Municipal é o amálgama de convergências e divergências políticas, opções diferenciadas, conflito de interesses e orientações ideológicas distintas voltadas para o interesse comum, mas também com manifestações de interesses clientelistas, pessoais ou corporativos no trabalho do legislador. Este modelo de democracia representativa possui condições de operar a dinâmica de interação entre os representantes e a sociedade que os elegeu, na medida em que existam mecanismos institucionais que permitam ao representado o conhecimento, o controle e a fiscalização dos atos dos representantes eleitos.

3.3 O SISTEMA ELEITORAL LEGISLATIVO E SUAS CARACTERÍSTICAS

Os Vereadores são detentores de mandato representativo a partir de eleições periódicas a cada quatro anos, com o número de votos computados a partir de um quociente eleitoral que define os partidos e/ou coligações que têm direito a ocupar as vagas em disputa nas eleições proporcionais, calculada por uma equação complexa regida pelo Tribunal Regional Eleitoral.⁵⁷

O sistema eleitoral proporcional propõe viabilizar a representação dos setores minoritários da sociedade nos parlamentos. Nesse tipo de sistema, cada partido obtém um número de vagas proporcionais à soma dos votos de todos os seus candidatos, e estas vagas são distribuídas, pela ordem, aos candidatos mais votados daquele partido. Define quem ocupará as vagas nos legislativos federal, estadual e municipal. Os demais cargos – Senadores, governadores, prefeitos e o presidente da República são preenchidos pelo sistema majoritário.

O principal instrumento do sistema proporcional é o *quociente eleitoral*. O quociente eleitoral é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de vagas a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior (Código Eleitoral, art. 106). Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

Outro instrumento é o *quociente partidário*. Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.⁵⁸

Quadro 5: Quociente eleitoral e partidário

Quociente eleitoral (QE) = número de votos válidos / número de vagas na eleição

Quociente partidário (QP) = número de votos válidos do partido ou coligação / quociente eleitoral.

Fonte: tse

⁵⁷ Lei n. 9.504/97, art. 5º.

⁵⁸ Pela legislação eleitoral, em 2008 o PTB, PRTB, PCdoB, PMN, PSDC, PTdoB, PSOL, PCB e PSTU, que obtiveram juntos 78.816 votos, não tiveram direito a nenhuma vaga para vereador em Curitiba.

As vagas que restarem fora desta conta são definidas pela Regra de Distribuição das Sobras, segundo o Código Eleitoral Brasileiro, Artigo 109:

- I. dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;
 - II. repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.
- § 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.⁵⁹

Existem alguns requisitos para uma organização política para participar em eleições legislativas: é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa⁶⁰. O partido é pessoa jurídica de direito privado, deve ter registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral e ter obtido meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

As representações partidárias eleitas em cada legislatura constituir-se-ão por bancadas. As representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir blocos parlamentares, sob liderança comum à qual caberá a competência de representá-los. Líder é o porta-voz de uma representação partidária ou de bloco parlamentar e intermediário autorizado entre eles e os órgãos da Câmara Municipal e do Município. O Prefeito pode indicar um líder e vice-líder que interpretem o seu pensamento junto à Câmara Municipal para exercer a liderança do governo.

As principais atribuições dos parlamentares são fazer as leis municipais⁶¹, administrar seus serviços, controlar e fiscalizar a conduta político-administrativa do Executivo.

⁵⁹Em 2008, o candidato José Roberto Sandoval do PTB recebeu 7.180 votos e não foi eleito. O candidato Dirceu Moreira Carriel do PSL obteve 2.593 votos e foi eleito.

⁶⁰Art. 2º - LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995.

⁶¹São os seguintes os tipos de lei que passam pelo Legislativo Municipal: Emenda à Lei Orgânica, Lei Complementar, Lei Ordinária, Decreto Legislativo, Resolução, Emenda. Também são ações legislativas as

Todos os cidadãos e cidadãs maiores de dezoito anos em poder dos direitos políticos podem se candidatar ao cargo de vereador. Uma vez eleitos, os vereadores serão responsáveis pela criação de todas as leis que dizem respeito ao município. Não se converte em lei matéria que não tenha sido objeto de discussão e votação no Poder Legislativo.

3.4 A COMPOSIÇÃO DO LEGISLATIVO: A FORMAÇÃO DE REPRESENTANTES POLÍTICOS

A cidade de Curitiba tem seu parlamento composto por 38 Vereadores, número definido em lei, proporcional ao número de habitantes da cidade.

Hoje se encontra na Câmara Municipal de Curitiba, na qualidade de Vereadores, representantes de vários setores, como: comerciantes, administradores públicos municipais, assessores parlamentares, radialistas, pastores evangélicos, sindicalistas, professores universitários, filhos de políticos, líderes comunitários. Essas pessoas se tornam representantes políticos da população e é no âmbito de sua cidade que se constitui o sentido de pertença e responsabilidade cívica.

Desde sua eleição, os vereadores passam a ter sua conduta e atuação organizada e supervisionada em forma de regulamentos bastante minuciosos. Esses regulamentos são: a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno.

A Lei Orgânica do Município é a norma que fundamenta a ordem jurídica municipal. Desde a Constituição de 1988 o município tem a competência de elaborar sua própria Lei Orgânica. Essa elaboração e todas as suas alterações estão sob responsabilidade da Câmara Municipal. A LOM dispõe sobre os órgãos da administração municipal, sobre os poderes legislativo e executivo e suas relações e tem o significado político de caracterizar a autonomia municipal, pela possibilidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. É a lei básica do município, é superior às demais leis comuns municipais e, por ser especial, requer regras especiais também, como votação em dois turnos, quorum de dois terços dos membros da Câmara.

Moções, Requerimentos e Indicações, porém sem a força de lei. A produção na Câmara Municipal de Curitiba é, em média, de 700 Projetos de Lei anualmente.

Maurano (2007, p.64), sintetiza os pontos definidores da autonomia municipal:

“Esta autonomia está edificada sobre quatro capacidades básicas: 1) capacidade de auto-organização – poder de se auto-organizar mediante documento próprio, qual seja, a Lei Orgânica, e não mais através de documento editado pelos Estados-membros, que produziam uma única lei de organização para todos os Municípios que se estivessem dentro de seus limites territoriais; 2) capacidade de autogoverno – poder de dispor sobre seus poderes Legislativo e Executivo; 3) capacidade de autolegislação – poder para editar suas próprias normas jurídicas, dentro das competências conferidas pela Constituição; e 4) capacidade de autoadministração – competência para administrar seus interesses.”

A Lei Orgânica Municipal sistematiza as normas que valem para o ordenamento local, de responsabilidade do legislador municipal e identifica dessa forma o que é de interesse local e o que é de sua responsabilidade legislar.

Tudo o que diz respeito ao município, portanto, está nos princípios e no conteúdo básico da LOM. Em seu primeiro artigo, aparece o caráter de lei maior municipal e é definida sua autonomia.

Pode haver variação de uma lei orgânica para outra, em virtude de particularidades locais, mas há um conteúdo mínimo obrigatório que diz respeito à organização municipal, os procedimentos, as atribuições dos poderes e o relacionamento entre eles, e a previsão de participação popular na elaboração das leis.

A Lei Orgânica do Município de Curitiba possui 215 artigos, e atende as normas de procedimento impostas pela Constituição Federal, apresentado em seu primeiro artigo:

“Art. 1º O Município de Curitiba, entidade integrante da Federação Brasileira, Capital do Estado do Paraná, é pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal e desta Lei Orgânica.”⁶²

⁶² <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LoginForm.do>

Este e os demais artigos da Lei Orgânica de Curitiba afirmam a autonomia municipal e dizem respeito a tudo que se refere à vida administrativa e econômica do município. Contém os preceitos que caracterizam a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração.

O segundo regulamento a que estão submetidos os vereadores é o Regimento Interno da Câmara Municipal. É o documento que modela os trabalhos legislativos e a conduta do vereador em seu mandato. O Regimento Interno disciplina os trabalhos legislativos, administrativos e de polícia.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba é composto de 220 artigos, acrescentados por anexo: Código de Ética e Decoro Parlamentar, com 34 artigos. Nele estão inscritas todas as normas e princípios que norteiam a atividade parlamentar, além de detalhar os rituais que devem ser obedecidos para sua consecução.

A atividade legislativa inicia-se com a instalação da Câmara, na data estabelecida na Lei Orgânica do Município, em 1º de janeiro do ano posterior às eleições municipais, conforme a Constituição Federal. Elege-se a Mesa Diretora e Comissões permanentes, conforme o Regimento Interno.

Como integrantes do Legislativo local, os Vereadores detêm prerrogativas que são distribuídas em *direitos* e *deveres*, para o bom exercício da vereança. O primeiro direito, dos quais todos os outros decorrem, é o desempenho do mandato: o Vereador age não apenas em nome de quem o elegeu, mas da população a qual representa no poder legislativo, e não pode ser cerceado da atividade parlamentar, salvo restrições da legislação vigente. O primeiro dever, do que os outros também decorrem, é conduzir-se no desempenho do respectivo mandato tendo como meta o bem da comunidade.

Os Vereadores possuem prerrogativas e limites em atuação como representantes com mandato parlamentar. A Constituição estabelece a inviolabilidade de opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município, que a chamada *imunidade material*. O crime de opinião está excluído da imunidade, se praticado por ele, na circunscrição do município, porém não se aplica ao Vereador a imunidade formal, que atinge somente os membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas. O Vereador deve se ater à sua competência, sem invasão das áreas reservadas aos demais entes da Federação e do Executivo Municipal. Do mesmo modo, o Vereador, no exercício do mandato, deve observar os princípios constitucionais, federais e estaduais, podendo, em alguns casos, desdobrá-los e complementá-los.

No seu sentido jurídico, o processo legislativo municipal é o conjunto de normas a serem seguidas na elaboração dos atos a ele sujeitos, ou o conjunto articulado de atos pré-ordenados, com vistas à formação de leis em seu sentido amplo. O objetivo principal é a elaboração de atos normativos previstos na Constituição ou na Lei Orgânica. Para este fim, a Câmara Municipal se estrutura para a consecução de suas atividades principais, que são legislar e fiscalizar o poder executivo. Porém grande parte da estrutura do legislativo realiza a atividade de auto-organização e autoadministração.

3.4.1 Do que dispõe um vereador para suas atividades.

A Câmara Municipal de Curitiba possui atualmente 238 (duzentos e trinta e oito) funcionários efetivos e 318 (trezentos e dezoito) cargos comissionados para os gabinetes parlamentares, distribuídos conforme dois organogramas.

O primeiro é o organograma da estrutura de órgãos de apoio à atividade político-parlamentar⁶³, isto é, dos gabinetes parlamentares, Mesa Executiva e lideranças partidárias, e é composto basicamente de Assessores Parlamentares. Cada gabinete parlamentar tem direito a sete assessores, entre eles um chefe de gabinete. Os gabinetes dos componentes da Mesa Diretora têm direito a mais assessores comissionados, entre dois (1ª vice-presidência, 2ª vice-presidência, 3ª e 4ª secretarias), três (1ª e 2ª secretarias) e quatro (presidência), e também os líderes do Governo e da oposição, de partidos e de blocos partidários, cada qual com um assessor a mais no quadro dos gabinetes.

O segundo é o organograma administrativo — legislativo, isto é, os funcionários das atividades-fim e atividades-meio⁶⁴.

Os funcionários das atividades-fim são os que se dedicam ao apoio à tramitação de proposições e de apoio jurídico, ao trabalho do Plenário e das Comissões, sejam permanentes ou temporárias.

⁶³ http://www.cmc.pr.gov.br/inc/pdfs/CMC ESTRUTURA_MESA_EXECUTIVA.pdf.

⁶⁴ http://www.cmc.pr.gov.br/inc/pdfs/CMC ESTRUTURA_ORGANIZACIONAL_ADM_LEG_COLORIDO.pdf.

Os funcionários das atividades-meio são os de setores administrativos (finanças, controladoria, informática, segurança, recursos humanos, etc.). Existem os contratos dos funcionários terceirizados, como os da limpeza e da segurança.

Há ainda a solicitação de servidores de outros órgãos públicos municipais à disposição da Câmara, hoje no número de 34 (trinta e quatro), principalmente proveniente da Prefeitura de Curitiba.

Entre efetivos e comissionados, a Câmara Municipal de Curitiba possui 556 (quinhentos e cinquenta e seis) servidores⁶⁵. Ainda devem ser computados os estagiários, que totalizam 76 (setenta e seis), entre nível médio e superior, que trabalham tanto nos gabinetes quanto na administração.

Os funcionários efetivos passaram por concurso público para serem admitidos. Já os comissionados são de inteira responsabilidade dos vereadores, que contratam pessoas de sua confiança, buscadas junto às bases eleitorais. Não há nenhum critério no Regimento Interno sobre o perfil dos contratados de gabinete parlamentar em relação ao nível de escolaridade ou formação acadêmica ou profissional. É uma relação pessoal do vereador.

De maneira geral, os funcionários de gabinete apresentam divisão funcional mais ou menos semelhante entre si, pela presença de advogados, especialistas em informática e em processo legislativo, alguns assessores responsáveis pelo contato com as bases eleitorais, outros responsáveis pela resolução de demandas junto à prefeitura ou a outros órgãos públicos e no atendimento ao público. São funções políticas que ao longo do tempo necessitam de conhecimento técnico, para a tramitação de processos e conhecimento dos limites e regras burocráticas.

3.4.2 O custo da atividade parlamentar

A verba destinada à Câmara Municipal de Curitiba, e a todas as Câmaras Municipais do Brasil está regulamentada na Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000. Esta emenda determina a porcentagem da verba destinada ao custeio do legislativo municipal. Este valor gira em torno de 5% da receita municipal.

⁶⁵Apenas a título de ilustração, a Prefeitura Municipal de Curitiba possui mais de 30 mil funcionários.

Em Curitiba, têm-se, entre os anos de 2009 e 2013, os seguintes valores:

Quadro 6: porcentagem da verba destinada ao custeio do legislativo municipal

2009	2010	2011	2012	2013
84.000.000,00	94.000.000,00	100.872.000,00	111.169.000,00	133.911.000,00

Fonte: Camara Municipal de Curitiba

A maior parte destes valores provém da receita tributária, isto é, dos impostos diversos, em nível municipal (IPTU, ITBI, ISS), estadual (ICMS, IPVA) e federal (Fundo de Participação dos Municípios). Também cabe destacar que em torno de 70% das despesas são de pessoal e encargos sociais, isto é, manutenção da estrutura funcional, como recursos de pessoal, financeiros, administrativos e materiais, de competência do poder legislativo e manutenção das atividades político-parlamentares⁶⁶.

Apesar da dificuldade de se fazer relações diretas e unívocas de valores diferentes, verifica-se que a verba destinada à Câmara Municipal sempre alcançou índices maiores que as verbas destinadas à segurança pública, justiça, trabalho, cultura, gestão ambiental, indústria, comércio e serviços e desportos e lazer, na gestão Luciano Ducci, entre os anos 2009 e 2012. Na gestão Gustavo Fruet, as despesas com justiça, segurança pública, trabalho, cultura, indústria, comércio e serviços e desportos e lazer também mantém distância considerável para menos em relação à verba destinada à Câmara Municipal (quadro 07).

66 http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2011/LOA_2011.pdf

Quadro 7: Quadro de Receitas e Despesas Prefeitura de Curitiba

RECEITAS	2009	2010	% base 2009	2011	% base 2010	2012	% base 2011	2013	% base 2012
RECEITA TRIBUTÁRIA	1.110.030.000	1.177.642.000	6,1	1.397.580.000	18,7	#####	14,1	#####	33,7
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	146.000.000	175.536.000	20,2	189.956.000	8,2	221.013.000	16,3	249.025.000	12,7
RECEITA PATRIMONIAL	74.163.000	83.598.000	12,7	93.649.000	12,0	99.600.000	6,4	116.761.000	17,2
RECEITA DE SERVIÇOS	734.349.000	825.389.000	12,4	869.335.000	5,3	869.636.000	0,0	996.659.000	14,6
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	1.561.779.000	1.666.044.000	6,7	1.880.041.000	12,8	#####	8,2	#####	33,8
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	202.569.000	212.511.000	4,9	247.489.000	16,5	240.481.000	-2,8	299.944.000	24,7
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	52.503.000	72.671.000	38,4	199.180.000	174,1	242.077.000	21,5	185.990.000	-23,2
ALIENAÇÃO DE BENS	244.000	17.000	-93,0	80.000	370,6	80.000	0,0	80.000	0,0
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	26.344.000	24.083.000	-8,6	7.442.000	-69,1	55.439.000	644,9	810.703.000	1362,3
RECEITA TRIBUTÁRIA INTRAORÇAMENTÁRIA		40.000		23.000	-42,5		-100,0		
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS	234.377.000	270.920.000	15,6	288.000.000	6,3	346.800.000	20,4	456.425.000	31,6
RECEITA PATRIMONIAL INTRAORÇAMENTÁRIA	3.336.000	3.480.000	4,3	3.000.000	-13,8	2.800.000	-6,7	3.120.000	11,4
RECEITA DE SERVIÇOS INTRAORÇAMENTÁRIA	94.837.000	97.110.000	2,4	126.377.000	30,1	148.990.000	17,9	20.000.000	-86,6
OUTRAS RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	450.000	450.000	0,0	600.000	33,3	410.000	-31,7	455.000	11,0
RENÚNCIA		-390.000		-19.763.000	4967,4	-21.040.000	6,5	-14.639.000	-30,4
DESCONTOS CONCEDIDOS								-20.900.000	
DEDUÇÃO DA RECEITA CORRENTE – FUNDEB	-177.981.000	-181.101.000	1,8	-204.989.000	13,2	-223.463.000	9,0	-293.626.000	31,4
DEDUÇÃO DA RECEITA INTRAORÇAMENTÁRIA	-333.000.000	-372.000.000	11,7	-418.000.000	12,4	-499.000.000	19,4	-480.000.000	-3,8
OUTRAS DEDUÇÕES								-9.861.000	
TOTAL	3.730.000.000	4.056.000.000	8,7	4.660.000.000	14,9	#####	9,7	#####	40,3

DESPESAS	2009	2010	% base 2009	2011	% base 2010	2012	% base 2011	2013	Base 2012	Base 2009
LEGISLATIVA	84.000.000	94.000.000	11,9	100.872.000	7,3	111.169.000	10,2	133.911.000	20,5	59,4
ESSENCIAL À JUSTIÇA	21.370.000	27.492.000	28,6	26.443.000	-3,8	28.734.000	8,7	37.813.000	31,6	76,9
ADMINISTRAÇÃO	550.872.000	574.142.000	4,2	653.097.000	13,8	739.057.000	13,2	681.962.000	-7,7	23,8
DEFESA NACIONAL	603.000	640.000	6,1	669.000	4,5	872.000	30,3		-100,0	-100,0
SEGURANÇA PÚBLICA	50.397.000	54.213.000	7,6	63.324.000	16,8	70.609.000	11,5	119.540.000	69,3	137,2
ASSISTÊNCIA SOCIAL	104.051.000	103.888.000	-0,2	117.404.000	13,0	123.603.000	5,3	160.247.000	29,6	54,0
PREVIDÊNCIA SOCIAL	288.657.000	332.726.000	15,3	359.809.000	8,1	424.249.000	17,9	671.304.000	58,2	132,6
SAÚDE	727.684.000	827.324.000	13,7	936.516.000	13,2	987.625.000	5,5	#####	44,0	95,4
TRABALHO	23.584.000	36.864.000	56,3	53.338.000	44,7	54.264.000	1,7	9.296.000	-82,9	-60,6
EDUCAÇÃO	611.581.000	664.609.000	8,7	748.850.000	12,7	828.233.000	10,6	#####	42,3	92,7
CULTURA	41.057.000	47.183.000	14,9	49.853.000	5,7	45.896.000	-7,9	62.415.000	36,0	52,0
URBANISMO	1.074.869.000	1.181.397.000	9,9	1.397.859.000	18,3	#####	5,9	#####	32,1	81,9
HABITAÇÃO	94.270.000	70.111.000	-25,6	39.459.000	-43,7	92.342.000	134,0	102.095.000	10,6	8,3
SANEAMENTO	85.699.000	88.971.000	3,8	124.967.000	40,5	188.574.000	50,9	222.220.000	17,8	159,3
GESTÃO AMBIENTAL	59.710.000	56.454.000	-5,5	82.688.000	46,5	74.472.000	-9,9	421.863.000	466,5	606,5
INDÚSTRIA	740.000	890.000	20,3	912.000	2,5	934.000	2,4	1.700.000	82,0	129,7
COMÉRCIO E SERVIÇOS	48.850.000	49.901.000	2,2	57.202.000	14,6	60.905.000	6,5	64.198.000	5,4	31,4
DESPORTOS E LAZER	21.128.000	22.463.000	6,3	32.950.000	46,7	40.121.000	21,8	42.128.000	5,0	99,4
ENCARGOS ESPECIAIS	128.791.000	142.528.000	10,7	155.720.000	9,3	174.666.000	12,2	284.862.000	63,1	121,2
RESERVA ORÇAMENTÁRIA	8.400.000	22.000.000	161,9		-100,0					-100,0
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	36.687.000	30.204.000	-17,7	76.068.000	151,8	86.469.000	13,7	84.485.000	-2,3	130,3
DEDUÇÃO DA DESP. INTRAORÇAMENTÁRIA	-333.000.000	-372.000.000	11,7	-418.000.000	12,4	-499.000.000	19,4	-480.000.000	-3,8	44,1
TOTAL	3.730.000.000	4.056.000.000	8,7	4.660.000.000	14,9	#####	9,7	#####	40,3	92,4

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

3.5 OS REPRESENTANTES POLÍTICOS DO MUNICÍPIO E SUA CATEGORIZAÇÃO

A cidade de Curitiba tem seu parlamento composto por 38 Vereadores, número definido em lei, proporcional ao número de habitantes da cidade⁶⁷. Atualmente na Câmara Municipal de Curitiba, na qualidade de Vereadores, representantes de vários setores: Ministro de Igrejas; ex-jogadores de futebol; empresários; radialistas; advogados; sindicalistas; jornalistas; assessores parlamentares; sucessores de políticos; presidentes de associações de classe e de bairro; engenheiro; dentista; gestores públicos; funcionários públicos.

Nazareno nos apresenta uma categorização que a nosso ver abrange quase a totalidade dos vereadores da capital. Para ela, é possível dividir os vereadores em quatro categorias gerais:

- ***Comunitários***: vereadores com origem em associações de bairro, grupos de bairro da escola ou defensores de interesses de bairro, com escritórios regionais nas comunidades para atendimento à população;
- ***Midiáticos***: principal atividade na mídia, com exposição de imagem pública anterior às eleições nos diversos meios de comunicação (TV, jornais, rádio). Aparecem principalmente a partir de atividades esportivas e policiais, mas também com o uso de mídia alternativa.
- ***Temático institucionais***: vereadores participam de atividades específicas como sindicatos, movimentos ecológicos e religiosos. Possuem experiência política anterior de organização e participação em categorias de reivindicação política, entre os mais organizados com unidade suficiente para lançar candidato único.
- ***Funcionários políticos***: carreira política alavancada por ligações com outros políticos e caminhos percorridos por vínculos familiares.

⁶⁷ <http://www.cmc.pr.gov.br/ver.php> – os dados são de responsabilidade dos próprios gabinetes parlamentares,

Essa classificação serve de base para os parlamentares de Curitiba, sem, no entanto, estabelecer um limite rígido, na medida em que se misturam as categorizações para vários vereadores, pela multiplicidade de formação, atividades anteriores e modos de atuação.

As eleições de 2012 em Curitiba⁶⁸ possibilitam um quadro de categorização como definido abaixo, incluído os vereadores eleitos em 2008 e o destino político de cada um. Apesar de grande renovação do quadro parlamentar, verifica-se que as categorias políticas praticamente permanecem praticamente com o mesmo número de vereadores, indicando homogeneidade no quadro eleitoral, em termos de preferência por candidatos. As razões da renovação são múltiplas e não é possível certificar de todas elas, mas há algumas indicações neste sentido: a trama política e jurídica da destituição do presidente Derosso pelo envolvimento no escândalo da publicidade em 2011 levou a não reeleição de vários vereadores do PSDB e aliados, principalmente aqueles que tiveram envolvimento direto no caso, como os vereadores que estiveram à frente da Comissão parlamentar de Inquérito como presidente e relator e tiveram atitude corporativa de inocentar o acusado; eleição de dois vereadores a deputado estadual; cassação do mandato de um vereador (Derosso - PSDB), renúncia de outro (Paulo Frote - PSDB) e desistência de concorrer à reeleição de um terceiro (Algaci Tulio - PMDB), acusados de corrupção; indicação de dois vereadores (Omar Sabbag Filho – PSDB e Mario Celso - PSB) para secretarias e órgãos de governo.

Apresenta-se como modelo a divisão por áreas de votação em 2012 – centralizada ou difusa – que se definem a partir das categorias conceituadas por Nazareno (2009), porém com nuances e particularidades próprias de cada município.

⁶⁸ http://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_municipal_de_Curitiba_em_2008
http://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_municipal_de_Curitiba_em_2012

Quadro 8: Vereadores eleitos em 2008 e 2012 em Curitiba

2008 5 midiáticos Roberto Aciolli, PV (eleito dep. estadual) Professor Galdino, PSDB (reeleito) Roberto Hinça, PDT (não reeleito) Mario Celso, PSB (não concorreu) Algaci Tulio, PMDB (não concorreu)	2012 3 midiáticos Cristiano Santos, PV Professor Galdino, PSDB Colpani, PSB
10 temáticos Pastor Valdemir, PRB (reeleito) Cantora Mara Lima, PSDB (eleita dep. estadual) Francisco Garcez, PSDB (não reeleito) Professora Josete, PT (reeleita) Jonny Stica, PT (reeleito) Paulo Frote, PSDB (renúncia) Noemia Rocha, PMDB (reeleita) Denilson Pires, DEM (não reeleito) Julião da Caveira, PSC (não reeleito) Zé Maria, PPS (reeleito)	10 temáticos Professora Josete, PT Noemia Rocha, PMDB Ailton Araújo, PSC Chicarelli, PSC Jorge Bernardi, PDT Paulo Salamuni, PV Pastor Valdemir, PRB Zé Maria, SD Carla Cristina, PSC Paulo Rink, PPS
16 comunitários Serginho do Posto, PSDB (reeleito) Derosso, PSDB (cassação) Jairo Marcelino, PDT (reeleito) Beto Moraes, PSDB (reeleito) Tito Zeglin, PDT (reeleito) Aldemir Manfron, PP (reeleito) Dona Lourdes, PSB (reeleito) Celso Torquato, PSDB (não reeleito) Aladim, PV (reeleito) Tico Kuzma, PSB (reeleito) Pedro Paulo, PT (reeleito) Jair Cezar, PSDB (não reeleito) Dirceu Moreira, PSL (reeleito) João do Suco, PSDB (não reeleito) Emerson Prado, PSDB (não reeleito) Odilon Volkmann, PSDB (não reeleito)	16 comunitários Serginho do Posto, PSDB Tito Zeglin, PDT Aldemir Manfron, PP Tico Kuzma, Pros Dona Lourdes, PSB Jairo Marcelino, PSD Beto Moraes, PSDB Cacá Pereira, PSDC Chico do Uberaba, PMN Toninho da Farmácia, PP Geovane Fernandes, PTB Mestre Pop, PSC Rogério Campos, PSC Pedro Paulo, PT Dirceu Moreira, PSL Aladim, PV
7 funcionários políticos Felipe Braga Cortes, PSDB (reeleito) Julieta Reis, DEM (reeleito) Omar Sabbag Filho, PSDB (não concorreu) Renata Bueno, PPS (não concorreu) Juliano Borghetti, PP (não reeleito) Caíque Ferrante, PRP (não concorreu) Sabino Picolo, DEM (reeleito)	9 funcionários políticos Bruno Pessuti, PSC Hélio Wirbiski, PPS Jonny Stica, PT Julieta Reis, DEM Mauro Ignácio, PSB Pier Petruziell, PTB Sabino Picolo, DEM Tiago Gevert, PSC Felipe Braga Cortes, PSDB

Os vereadores **comunitários** concentram suas votações em localidades definidas de atuação, a partir da inserção social e política em organizações de bairros, clubes, associações comunitárias e clubes de serviço:

- Aldemir Manfron⁶⁹ – concentra sua atividade em Santa Felicidade, onde tem comércio e escritório político. Ex-presidente da Sociedade Operária Beneficente Esportiva Iguaçu, do mesmo bairro;
- Aladim Luciano – empresário comerciante na região do Bacacheri com forte concentração de voto nesse bairro. Ex-jogador de futebol;
- Beto Moraes – sucessor do Deputado Mauro Moraes, desenvolve trabalho assistencial nos bairros mais pobres, principalmente na região do Bairro Novo, Boqueirão e Vila São Pedro. Adotou o sobrenome Moraes para manter o poder político nos redutos eleitorais;
- Cacá Pereira – ex-presidente da Associação de Moradores e Amigos do Itatiaia (Amai) e vice-presidente da União das Entidades Comunitárias da CIC. Também é secretário-geral do Novo Mundo Futebol Clube;
- Chico do Uberaba – ex-presidente da Associação Comercial e Industrial do Uberaba, Guabirota e Jardim das Américas;
- Dirceu Moreira – ex-presidente da Associação de Moradores da Vila Nossa Aparecida (Cidade Industrial);
- Dona Lourdes – possui centro de atendimento de assistência social no bairro de Santa Quitéria;
- Geovane Fernandes – ex-gestor público na Regional do Boqueirão; Conselheiro de saúde da Unidade Municipal de Saúde Tapajós e Presidente do Conselho Comunitário de Segurança (Conseg) do Xaxim;

⁶⁹ Todas as informações biográficas dos vereadores estão na página eletrônica da Câmara Municipal de Curitiba: <http://www.cmc.pr.gov.br/#&panel1-1> – link: “Vereadores: dados e contatos”.

- Jairo Marcelino – ex-comerciante e ex-motorista profissional. Vereador desde 1982 é o 8º mandato, com sua maior votação no bairro da Barreirinha e adjacências;
- Mestre Pop – ex-presidente da Associação Moradias Rio Bonito, no bairro Campo de Santana. Líder de projetos sociais para as escolas públicas;
- Pedro Paulo – professor da rede municipal de educação e iniciou a militância política a partir de sua inserção em comunidades eclesiais de base, onde participou das pastorais da Juventude e Operária;
- Rogério Campos – motorista de ônibus desde 2002 é da diretoria do Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Curitiba e Região Metropolitana (Sindimoc). Antes disso, durante cinco anos, havia trabalhado como cobrador.
- Serginho do Posto – participou da fundação da Associação Comercial do Cajuru (AECAJ) e foi vice-presidente da entidade;
- Tico Kuzma – comerciante, representante do Capão Raso e adjacências.;
- Tito Zeglin – representante da Igreja Católica, e dos bairros Capão Raso, Tatuquara e Pinheirinho;
- Toninho da Farmácia – como proprietário de farmácia há 30 anos no bairro da Cidade Industrial de Curitiba, concentra neste bairro sua votação.

Os vereadores **mediáticos** são radialistas principalmente, profissionais nas atividades ligadas a programas policiais ou esportivos ou utilizam de estratégia midiática em suas várias formas de exposição:

- Cristiano Santos – apresenta o Jornal da Tarde, na Rádio Difusora AM 590, e divide a apresentação do Programa 190, na Rede CNT, com o pai, o deputado estadual Roberto Aciolli (PV);
- Colpani – Radialista, apresentador de programa de rádio AM de variedades e colunista de jornal.

- Professor Galdino – Professor de idiomas utiliza mídia pessoal de exposição em espaços públicos, com música, bicicleta tipo triciclo e aparatos luminosos.

Os vereadores **temáticos institucionais** possuem experiência política no sentido amplo, como representantes de Igrejas, representantes de entidades de classe, ensino, atividades profissionais, cooperativas e associações, entre outros de maior alcance que um bairro ou região:

- Ailton Araújo – Ministro da Igreja do Evangelho Quadrangular;
- Carla Cristina – Missionária da Igreja Evangélica Assembleia de Deus no Paraná;
- Chicarelli – Ex-presidente da Associação de Restaurantes, Hotéis e Pousadas do Litoral Paranaense. Foi vice-presidente da Associação Siloé de Apoio Social (Asas), vinculada a 4º Igreja do Evangelho Quadrangular;
- Jorge Bernardi – Vice-reitor do Centro Universitário Uninter. doutorando, mestre e especialista em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Especialista em Formação de Docentes e Orientadores Acadêmicos em Ensino a Distância (EAD);
- Noêmia Rocha – evangélica, membro da Igreja Evangélica Assembleia de Deus;
- Paulo Rink (PPS) – Ex-jogador de futebol, empresário desde 2000, é um dos participantes do programa assistencial Gols pela Vida, uma parceria do Instituto de Pesquisa Pelé com o Hospital Pequeno Príncipe. Atua em organizações de solidariedade e filantrópicas em situações de risco;
- Paulo Salamuni – Ex-integrante do Conselho Municipal de Combate às Drogas e Entorpecentes (1986/1988); presidiu a Associação dos Meninos de Rua e Curitiba (1991/1992); e foi membro das comissões de Direitos

Humanos (1991/1993) e de Cidadania (1998/2000) da Ordem dos Advogados do Brasil no Paraná;

- Professora Josete – Integrou a equipe que criou o Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba (Sismmac). Foi presidente do Sismmac e dirigente estadual;
- Pastor Valdemir – Conferencista evangélico da Igreja Universal, ex-presidente da Companhia Popular de Habitação de Curitiba (Cohab-CT);
- Zé Maria – empresário no ramo de imóveis; membro do Rotary Club de Curitiba Leste; Maçom. Ex-presidente da Escola de Educação Especial Primavera.

Os vereadores **funcionários políticos** iniciaram a vida política na qualidade de assessores parlamentares, diretores de estatais ou órgãos da administração pública e alguns como funcionários públicos de carreira. Outros se destacam pelo parentesco com políticos, na formação de estrutura de parentesco no legislativo:

- Bruno Pessuti – Filho do Ex-deputado e Vice-Governador Orlando Pessuti. Engenheiro do Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento (Lactec) e Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar), empresas do Estado;
- Felipe Braga Cortes – Filho do ex-deputado Fabiano Braga Côrtes e sobrinho do ex-governador Ney Braga. Ex-diretor da Cohab (Companhia de Habitação Popular) de Curitiba;
- Hélio Wirbiski – Entre 2011 e 2012, foi secretário Municipal de Relações Institucionais. Além disso, diretor-geral da Secretaria Municipal de Administração, superintendente administrativo da Itaipu Binacional e assessor parlamentar na Assembleia Legislativa do Paraná;
- Jonny Stica – Filho do ex-vereador e ex-deputado estadual Natálio Stica. Presidiu o centro acadêmico da graduação de Arquitetura da PUC/PR e o Diretório Central de Estudantes;

- Julieta Reis – Prima do ex-governador Ney Braga, desde 1973 é servidora da prefeitura de Curitiba. Fez parte da equipe que organizou a Fundação Cultural, a Feira de Artesanato do Largo da Ordem, o Bondinho da Rua XV, o Centro de Criatividade do Parque São Lourenço e a Casa do Artesanato;
- Mauro Ignácio (PSB) - Funcionário público estadual desde 1982 (SEED), formado em Administração de Empresas, pós-graduado em Tecnologia da Informação e Administração Pública. Ex-diretor das Relações do Trabalho na Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego;
- Pierpaolo Petruzzello – Ex-assessor parlamentar do deputado estadual Alexandre Curi (PMDB), foi superintendente de Regularização Fundiária da Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar);
- Sabino Picolo – ex-funcionário do Banestado. Eleito pela categoria dos bancários inicialmente;
- Tiago Gevert – ex-assessor parlamentar do deputado federal Ratinho Jr. (PSC). É presidente do PSC Jovem no Paraná, tesoureiro nacional da Juventude do PSC, 1º tesoureiro do PSC paranaense.

As relações familiares no legislativo municipal de Curitiba constituem outro importante componente da história política do município, e geralmente estão associadas ao grupo de funcionários políticos, que desde logo ascendem no setor público por influência familiar. Esta vertente remonta do período colonial aos nossos dias. Como destaca Oliveira (2012, p.13):

“Família ainda importa. As estruturas de parentesco formam parte da realidade social e política brasileira no século XXI. Redes familiares controlam partidos políticos, controlam o centro do poder executivo e formam redes atravessando o poder legislativo com parlamentares hereditários, sempre se renovando por gerações.”

O ex-prefeito de Curitiba e atual governador Beto Richa é filho do ex-governador do Estado do Paraná José Richa. Compõem suas secretarias o irmão, (Secretaria do Estado de Infraestrutura e Logística), a esposa (Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social) e o filho (Secretário Municipal de Esportes, Lazer e Juventude – na prefeitura de Curitiba – 2010/2012) na gestão. O atual prefeito de Curitiba é filho do ex-prefeito Maurício Fruet. A Secretária de Finanças do prefeito atual é sua irmã Eleonora Fruet.

No poder legislativo, a herança familiar ultrapassa as legislaturas, e mantém a tradição de continuidade das relações de parentesco.

Já foram vereadores em Curitiba em período recente:

- Alexandre Curi: Neto do ex-Deputado Estadual Aníbal Khury. Eleito em 2002, é deputado estadual atualmente;
- Fabio Camargo: filho do Desembargador Clayton Camargo. Eleito em 2000 e reeleito em 2004. Atualmente é Conselheiro afastado por decisão judicial do Tribunal de Contas do Paraná.⁷⁰;
- Juliano Borghetti: irmão da deputada e atual vice-governadora Cida Borghetti;
- Renata Bueno: filha do deputado federal Rubens Bueno e casada com o ex-vereador Juliano Borghetti;
- Reinhold Etephanes Júnior: filho do político paranaense Reinhold Stephanes, ex-deputado ex-ministro.

Atualmente são vereadores com herança familiar: Bruno Pessuti (PSC), filho do ex-vice-governador Orlando Pessuti; Felipe Braga Cortes (PSDB) e Julieta Reis (DEM), ambos os sobrinhos do ex-governador Ney Braga; e Jonny Stica (PT), filho do ex. Vereador Natálio Stica⁷¹. As famílias Passos e Stica demonstram que no campo político da esquerda também ocorre a passagem do bastão político aos descendentes.

⁷⁰ No entanto, mantém seu salário de 28,7 mil reais.

⁷¹ op.cit.p.179-189

Bernardi (2014), em *paper* dedicado à pesquisa sobre as relações de parentesco na Câmara Municipal de Curitiba, apresenta dados que contribuem para este quadro, ao acrescentar os vínculos familiares não somente com políticos, mas com o setor financeiro e empresarial do município e do estado. Em sua análise, mostra que os vínculos familiares podem ser explícitos, mas também por afinidade ou uniões de famílias, mas que em alguns casos remontam à República Velha e até ao período colonial.

A diversidade de combinações é imensa, e nesse trajeto pode-se verificar que algumas famílias tiveram longa permanência no legislativo – famílias Stival, Derosso, Braga Cortes, Ribas e Losso, outras com permanência mais curta ou sazonal – famílias Moro, Fruet/Tosin, Macedo, Tulio, Almeida, Ribas, Stica, Simões, Santos, Bertoldi, Bronze de Almeida, Schier, Passos e Camargo.

O avanço político para a Assembléia do Estado do Paraná e no Congresso Nacional (Braga Cortes e Losso), ou a permanência no poder local (Ribas, Stival e Derosso) diferencia a trajetória política familiar entre os políticos de Curitiba.

Pode-se destacar também o parentesco ou representação do setor empresarial, como a família Almeida (empreiteira), Gulin e Bertoldi (transporte público).

A relação entre a classe política e o setor empresarial já foi delineada por Oliveira (2000), quando descreve os interesses privados na gestão dos investimentos públicos em Curitiba num “movimento de revezamento das elites administrativas da iniciativa privada em seus postos e na direção das agências públicas” (OLIVEIRA, 2000, p.39), e o grau de coesão desta parceria, levando à “dependência estrutural da administração municipal frente ao capital privado.” (OLIVEIRA, 2000, p.40) Como o autor nos indica, este corporativismo ocorre tanto pela participação da arena decisória em caráter permanente e formal, como nos conselhos de administração pública, como de maneira informal, no financiamento de campanhas, partidos e candidatos. Acrescente-se a este quadro a eleição de representantes próprios no legislativo, como o caso emblemático do forte setor do transporte coletivo de Curitiba, que ao longo da história da Câmara e da cidade teve representantes eleitos, numa simbiose entre poder

político-empresarial e familiar, tendo em vista a concentração do setor em duas famílias: Gulin, com o vereador Donato Gulin em três mandatos na Câmara Municipal, três legislaturas como presidente da Câmara e três vezes prefeito interino; Bertoldi, donos de empresa de transporte público, com o representante Osmar Bertoldi (PSDB) em dois mandatos como vereador em Curitiba.

Vale o destaque neste ponto, pela atualidade do tema. A instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito⁷² em 2013 na Câmara Municipal de Curitiba indica a cartelização do transporte coletivo na capital, e aponta 40 (quarenta) irregularidades na licitação do Transporte Público de Curitiba, recomendando a anulação dos contratos, a realização de nova licitação e a submissão do contrato ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), ao Ministério Público do Paraná (MP-PR) e Federal (MPF)

Para a investigação sobre a formação de oligopólio. Ainda apresenta em suas conclusões o poder da família Gulin sobre a atividade:

“A CPI e a auditoria do TCE detectaram sinais de cartelização do transporte público. Entre os indícios estão a prática de descontos irrisórios e a presença de um mesmo sobrenome, “Gulin”, entre os acionistas da maioria das empresas que prestam o serviço. A Edilidade que vem investigando o contrato de concessão do serviço público de transporte constatou que em alguns lotes, a presença de sócios de empresas que possuem o mesmo sobrenome e com grande participação no contrato, a exemplo do de número “1” (um), que compreende ao Norte da Cidade, o controle das pessoas com sobrenome “Gulin” chega a 87% do respectivo lote. No Lote de número “2”(dois), correspondente ao Sudoeste, o controle das pessoas com sobrenome “Gulin” chega a 58,21% do respectivo lote. No Lote de número “3”(três), correspondente ao Sudeste, o controle de pessoas com sobrenome “Gulin” chega a 40,96% do lote.” (CPI DO TRANSPORTE COLETIVO, p.161)

⁷² http://www.cmc.pr.gov.br/docs/RELATORIO_final_CPI_TRANSP_CTBA_26-11-2013.pdf

Importante destacar a diferença de tratamento dado pela mídia, pelo Ministério Público, pelos parlamentares e pela população aos casos das duas Comissões Parlamentares de Inquérito que movimentara a Câmara Municipal de Curitiba num intervalo de três anos.

No outro polo familiar, é importante destacarmos também que alguns representantes parlamentares com a carreira determinada por laços de parentesco tiveram a carreira interrompida por escândalos, como o caso dos ex-vereadores João Claudio Derosso, pelo envolvimento em contratos irregulares de publicidade na Câmara Municipal de Curitiba e Fábio Camargo, que teve o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado cassado (exerce atualmente o cargo por ordem judicial) por irregularidades na condução da campanha e tráfico de influência.

Como nos indica Nazareno (2009), “a separação dos vereadores em cada categoria não significa restringi-los a uma origem única, bem delineada, sem influências dos vários tipos.” (NAZARENO, 2009, p.232), e apesar do enquadramento dos trinta e oito vereadores nessa classificação, há alguma variação local, pois há muitas combinações de áreas de atuação que se fazem presente no legislativo de Curitiba. Também se deve considerar que as categorizações são elaboradas *a posteriori* a partir das informações disponíveis nas biografias dos vereadores, e “em algum ponto eles declaram sua identidade, ou silenciam-se sobre vínculos existentes.”(NAZARENO, 2009, p.232) Programas de TV dirigidos ao público evangélico multiplicam o potencial de parlamentares institucionais, assim como relações de parentesco facilitam o ingresso na vida política, através de indicações de cargos em assessorias, secretarias e órgãos do Estado. Profissões com apelos midiáticos anteriores colaboram para a potencialização de votos, como ex-jogadores de futebol. A utilização de tecnologias de informação, internet redes sociais também permitem multiplicação da capacidade de contatos e são amplamente usados como ferramenta de mobilização.

3.5.1 Composição dos votos por região e área de atuação

A figura 01 mostra a votação dos vereadores eleitos em 2012 em Curitiba, conforme a concentração de votos em determinada região ou a dispersão de votos pela cidade como um todo. Define-se que há padrões espaciais de voto diferenciados, classificando-os em duas classes: voto concentrado por região ou disperso pela cidade.

Verifica-se que entre os vereadores do tipo comunitário predomina o voto concentrado por bairro ou região, de acordo com sua origem, enraizamento e atuação parlamentar: comércio, como Aladim Luciano (panificação no Barachei), Aldemir Manfron (material de construção em Santa Felicidade), Tico Kuzma (pizzaria no Capão Raso), Toninho da Farmácia (farmácia na CIC), Serginho do Posto (posto de combustível no Cajuru); associações de moradores, entidades esportivas e sociais, como Aldemir Manfron (Sociedade Operária Beneficente Esportiva Iguaçu), Cacá Pereira (Novo Mundo Futebol Clube); associações de moradores, de classe ou de interesse social, como Cacá Pereira (Associação de Moradores e Amigos do Itatiaia – União das Entidades Comunitárias da CIC), Chico do Uberaba (Associação Comercial e Industrial do Uberaba, Guabirota e Jardim das Américas), Dirceu Moreira (Associação de Moradores da Vila Nossa Senhora Aparecida – CIC), Dona Lurdes (entidade privada de assistência social em Santa Quitéria); Geovane Fernandes (Conselho de Segurança do Xaxim, Diretor da Regional do Boqueirão); Jairo Marcelino (comércio na Barreirinha); Mestre Pop (Associação de Moradias Rio Bonito – Campo de Santana); Pedro Paulo (Pastorais da Juventude e Operária da Igreja Católica); Rogério Campos (Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Curitiba e Região Metropolitana (SINDIMOC); Serginho do Posto (Associação Comercial do Cajuru); Tito Zeglin (Igreja Católica – Pinheirinho, Capão Raso e Tatuquara).

Por outro lado, os vereadores midiáticos, temáticos institucionais e funcionários políticos apresentam votação espalhada na cidade como um todo, sem predominância de

região ou bairro⁷³, tendo em vista sua inserção política abrangente. Estas categorias de vereador tem enraizamento em diversos setores sociais de abrangência municipal como um todo: os midiáticos, como o nome diz, na mídia escrita, falada e televisionada (Cristiano Santos e Colpani) ou alternativa (professor Galdino); os temáticos institucionais são vereadores que representam igrejas (Aílton Araújo, Carla Cristina, Noêmia Rocha e Pastor Valdemir), associações de classe de abrangência municipal ou regional (Chicarelli), universidades (Jorge Bernardi), associações filantrópicas de longo alcance (Paulo Rink), conselhos e associações municipais (Salamuni), sindicatos e centrais sindicais (Professora Josete) e grêmios comunitários (Zé Maria – Rotary Clube, Maçonaria); e os funcionários políticos aliam a herança familiar com a ocupação de cargos no setor público (Bruno Pessuti, Felipe Braga Cortes, Julieta Reis e Jonny Stica), ou apresentam ascensão profissional em cargos políticos comissionados ou por indicação política (Mauro Ignácio, Hélio Wirbiski, Pierpaolo Petruzzello e Tiago Gevert), ou ainda são eleitos por categorias sociais definidas de maior abrangência, como os bancários (Sabino Picolo Banestado)

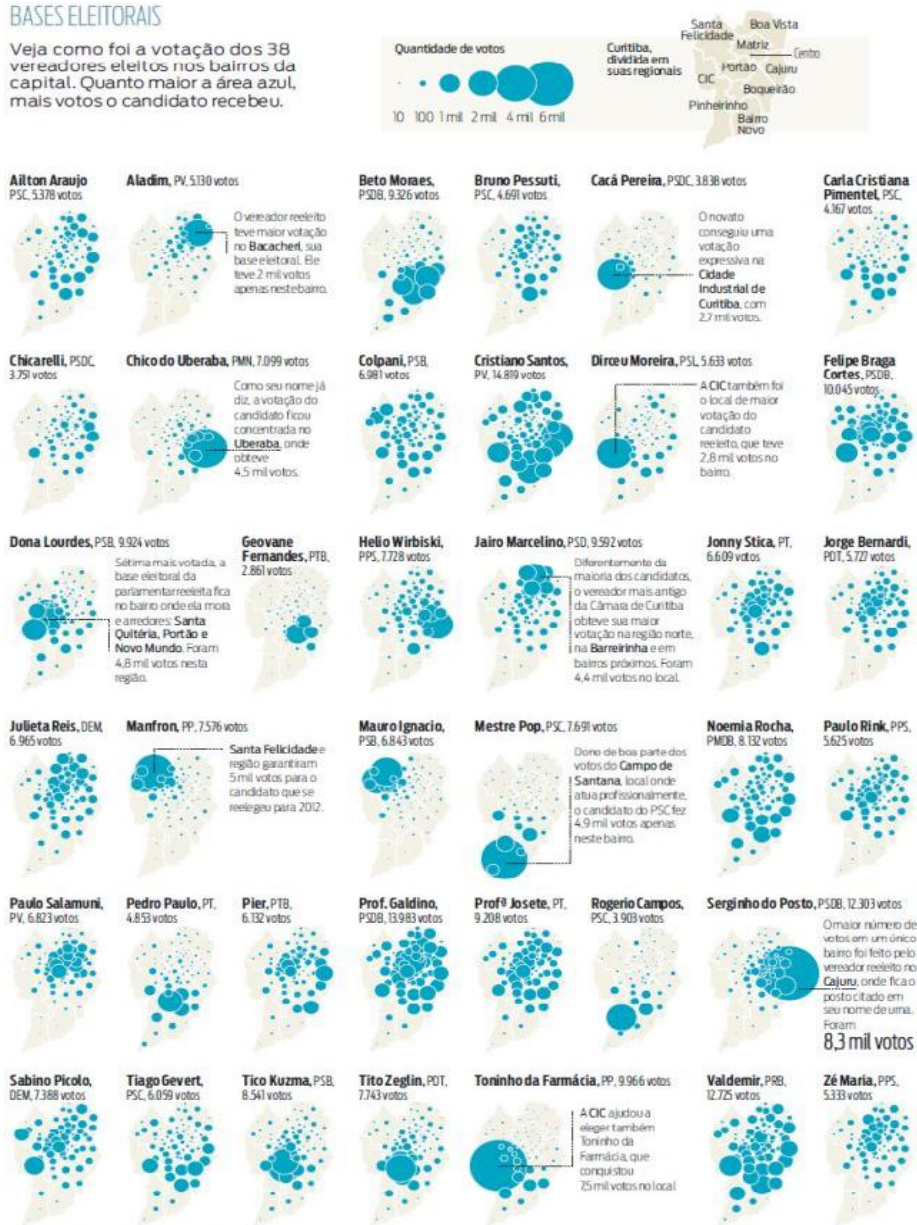
Figura 01: Bases eleitorais dos vereadores de Curitiba em 2012

⁷³A exceção é o Vereador Mauro Ignácio que, embora tenha na biografia sua trajetória no setor público, concentrou 85% da votação obtida nos 14 bairros que formam a Regional de Santa Felicidade, em vista do trabalho com associações de moradores da região, isto é aliou a atuação pública à região de origem.

Figura 1: Bases eleitorais dos vereadores de Curitiba 2012

BASES ELEITORAIS

Veja como foi a votação dos 38 vereadores eleitos nos bairros da capital. Quanto maior a área azul, mais votos o candidato recebeu.



Fonte: TSE

3.6 ATIVIDADES LEGISLATIVAS: DO QUE SE OCUPA O VEREADOR

Se for feito uma ligeira recapitulação do caminho desenvolvido até o momento que os vereadores tomam posse, verifica-se que pessoas ligadas a movimentos sociais, políticos, religiosos, comunitários e de alcance coletivo assumem determinado papel político de se colocar como postulante a representante de outras pessoas nas demandas por serviços públicos, como membro do legislativo municipal. Isso significa entrar para um partido político, durante um tempo mínimo, preencher os requisitos jurídicos necessários à solicitação de candidatura, organizar apoios e articulações com pessoas já ligadas ao poder, conseguir apoio financeiro para suas pretensões e principalmente convencer a uma parte do eleitorado que é elemento capaz de representá-los no parlamento.

Envolve, portanto, um grau de desenvolvimento pessoal e coletivo, na medida em que há o engajamento de grupos sociais, financiadores de campanha e organizações políticas, sob a tutela de regulamentos e normas jurídicas complexas que necessitam ser desveladas e obedecidas para o bom termo da postulação.

Superadas estas etapas e confirmada à eleição de um conjunto de candidatos, há a passagem para outra categoria social, se puder ser expresso assim, que está sob o domínio de regulamentos e normas jurídicas novas e exclusivas. A partir desse momento, é necessário conhecer estas regras, rituais e normas, aprender a utilizá-las para possibilitar produção legislativa na vereança.

As atividades que um vereador eleito por sufrágio universal em eleição majoritária tem que participar para que haja o desempenho de suas atribuições descritas acima, isto é, legislar, fiscalizar e administrar seus serviços se desenvolve na denominada legislatura, de quatro anos, divididos em dois períodos legislativos anuais e sessões plenárias semestrais. Os períodos semestrais são intercalados com dois períodos de recesso, em junho e janeiro, em que não há trabalho legislativo em plenário, comissões e demais atividades. Pode haver, no

entanto, convocação para sessão legislativa extraordinária, convocada pelo Prefeito, pelo Presidente da Casa ou por 2/3 dos Vereadores, para assunto definido e exclusivo.

O vereador é um agente político, integrante do arcabouço institucional do Estado, participa do esquema de Poder. Mantém vínculo de natureza política com o Estado, onde exerce função pública de cúpula diretiva. Ingressa na mesma por eleições em mandatos fixo e cujo vínculo desaparece ao término desse mandato.

Como agente político, participa de órgão colegiado, com níveis hierárquicos distintos que formam um conjunto democrático de decisão coletiva em questões de sua competência. O caráter democrático resulta do formato de colegiado, com decisões tomadas a partir de debate livre e coletivo.

As atribuições dos vereadores são de caráter formal, definidas na Constituição Federal. Já o papel desempenhado pelos parlamentares possui relação direta com a atuação efetiva e o comportamento da instituição no modelo político e no sistema governamental do país.

Já foi mostrado a trajetória dos postulantes a cargos de vereador, iniciada em período anterior e com regras definidas por complexo código jurídico. No momento em que se torna vereador, novas regras e formalidades são apresentadas, e todos estão sujeitos a elas para o desempenho de suas atribuições. É uma atividade que requer novos conhecimentos para seu exercício. Trata-se de atividade bastante ritualizada e formal.

De início, o vereador se torna figura pública com exposição permanente, iniciada pela expedição do diploma, antes de tomar posse, momento em que deve apresentar sua declaração de bens.

O caráter ritualístico da atividade legislativa se apresenta já no dia da posse, com o juramento dos parlamentares, definido no Regimento Interno, documento que rege a conduta dos parlamentares:

“PROMETO CUMPRIR A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CURITIBA E AS DEMAIS LEIS, DESEMPENHAR, COM LEALDADE, O MANDATO QUE ME FOI OUTORGADO, PROMOVER O BEM GERAL DO POVO E DE CURITIBA, EXERCENDO, COM PATRIOTISMO, AS FUNÇÕES DE VEREADOR.”
(Regimento Interno Câmara Municipal de Curitiba) ⁷⁴

A atividade legislativa está envolvida em rituais, que os vereadores devem observar para o desempenho da função parlamentar.

Verifica-se, de início, que a condução da vida parlamentar se molda por códigos jurídicos suplementares aos dos cidadãos comuns, que têm no Código Civil e Código Penal os parâmetros de conduta pública. Além destes documentos, os parlamentares devem se orientar pela Constituição Federal, a Lei Orgânica e o Regimento Interno, que balizam a vida parlamentar.

A segunda sujeição diferenciada dos parlamentares é a que determina a observância da Lei de Improbidade Administrativa ⁷⁵, que dispõe sobre sanções em caso de enriquecimento ilícito no exercício do mandato ou mau uso dos recursos públicos.

A terceira diferenciação entre os cidadãos comuns e os parlamentares é que estes estão submetidos a uma série de direitos e deveres, próprios da atividade parlamentar, definidos pelo Regimento Interno e pelo Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Dentro do quadro de prerrogativas legais a que estão sujeitos os parlamentares, há primeiramente a inviolabilidade de opiniões, palavras e voto, pela qual vereador possui a denominada imunidade material, isto é, no desempenho de seu mandato e no âmbito do território municipal, é resguardado de qualquer responsabilização civil ou ação penal por suas

⁷⁴ <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>

⁷⁵ Lei federal nº 8.429/92

opiniões, palavras e votos, desde que tenham relação com os temas relevantes para a vida do município e no exercício de seu mandato.

Em virtude da dinâmica política de alianças, coligações e arranjos na ocupação de cargos de confiança na administração, o vereador pode pedir licença para ocupar cargo de Secretário Municipal ou diretor de autarquia ou de empresa de economia mista⁷⁶.

A renúncia do vereador leva à perda do mandato por extinção. É um ato decorrente de manifestação pessoal, unilateral, irreversível e irretratável feita por escrito e apresentada ao Plenário pela presidência da Casa⁷⁷, em ato ritualístico público.

Pode-se analisar a atividade legislativa sob dois aspectos: o primeiro é o *locus* onde se verifica toda a atuação parlamentar. O segundo é a atividade parlamentar em si, em suas diversas formas de manifestação. A primeira nos possibilita esclarecer toda a gama hierárquica e formal a que os parlamentares têm que se submeter para exercer a **função** legislativa. A atividade serve como espelho e visibilidade da representação e nos esclarece sobre o **papel** legislativo.

3.6.1 A estrutura legislativa

Em primeiro lugar, verifica-se que, dentro da hierarquia institucional que possui o órgão colegiado, há uma divisão básica de atribuições do Plenário, da Mesa e da Presidência:

⁷⁶Nas duas últimas legislaturas tivemos alguns exemplos deste fenômeno de articulação e composição de cargos no poder executivo de vereadores: Jorge Bernardi (PDT), não eleito, na Secretaria Municipal do Trabalho e Osmar Bertoldi (DEM), ex-vereador (1992-2004) na Secretaria Municipal da Habitação da gestão de Beto Richa na prefeitura de Curitiba; Osmar Sabbag Filho (PSDB) na Instituto de Tecnologia para o Desenvolvimento - LACTEC e Algaci Tulio (PMDB), substituído depois por Mario Celso Cunha na Secretaria Especial da Copa na gestão Beto Richa no Governo do Estado do Paraná.

⁷⁷ O vereador Paulo Frote (PSDB) renunciou ao cargo ao ser condenado, em 2009, pelo Tribunal de Justiça por improbidade administrativa e enriquecimento ilícito.

“Na qualidade de órgão colegiado, a Câmara delibera pelo Plenário, administra-se pela Mesa e representa-se pelo Presidente. No exercício de suas atribuições, o Plenário vota leis e demais atos normativos previstos na Lei Orgânica; a Mesa executa as deliberações do Plenário e expede os atos de administração de seu pessoal; e o Presidente representa e dirige a Câmara, praticando os atos de condução de seus trabalhos e o relacionamento externo com outros órgãos e autoridades, especialmente com o Prefeito. O presidente promove, ainda, atos específicos de promulgação de leis, decretos legislativos e resoluções da Casa. (IBAM, 2005, p. 10)

O primeiro ato político dos vereadores é a escolha dos membros da Mesa é ao início da legislatura, no dia imediato à posse. Isso significa que no interregno das eleições (outubro) e posse (janeiro), há uma intensa discussão e negociação para o preenchimento destas vagas. O Regimento Interno determina a proporcionalidade partidária na composição da Mesa, mas abre possibilidade para acordos políticos prévios (em *italico*):

“§ 1º Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares com assento na Casa, os quais indicarão os respectivos candidatos aos cargos que lhes caibam prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas representações.

§ 2º *Salvo composição diversa resultante de acordo entre as representações*, a distribuição dos cargos da Mesa far-se-á por escolha das lideranças, da maior para a de menor representação, conforme o número de cargos que corresponda a cada uma delas.

§ 3º Qualquer Vereador poderá concorrer aos cargos da Mesa que couberem à sua representação, sendo-lhe assegurado o tratamento conferido aos demais candidatos.

§ 4º O registro dos candidatos far-se-á individualmente ou por chapa.”⁷⁸

⁷⁸ <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>

O que diferencia em primeiro plano para um vereador fazer parte da mesa é o sentido simbólico do cargo, e em segundo lugar o aumento no número de cargos de assessoria disponível. Para o Presidente, além dos subsídios maiores, gabinete próprio do cargo, na Câmara de Curitiba está presente na Presidência quatro assessorias; para as 1º e 2º Secretários são ofertadas três assessorias e para as 1º e 2º Vice-presidência, 3º e 4º Secretário, duas assessorias.

Em 2008 verifica-se, conforme número de vereadores por partido apontado no início do capítulo, que houve respeito à proporcionalidade partidária na composição da Mesa, mas não na hierarquia dos cargos. O cargo de 2º Secretário, que faz parte da Comissão Executiva, foi resultado do referido “acordo entre as representações”.

Quadro 9: Composição da mesa da Câmara Municipal de Curitiba - 2008

Presidente João Claudio Derosso	PSDB – treze vereadores eleitos
1º Vice-Presidente Tito Zeglin	PDT – três vereadores eleitos
2º Vice-Presidente Zé Maria	PPS – dois vereadores eleitos
1º Secretário Celso Torquato	PSDB – treze vereadores eleitos
2º Secretário Sabino Picolo	DEM – dois vereadores eleitos
3º Secretário Aladim Luciano	PV – três vereadores eleitos
4º Secretário Pedro Paulo	PT – três vereadores eleitos

Fonte: TSE

Os cargos de 3ª Secretaria e 4ª Secretaria, por suas atribuições (ou falta delas) têm mais o significado de acomodação de aliados ou neutralização de adversários, do que efetiva participação no grupo de poder. Vê-se:

“Art. 44 São atribuições do 3º e 4º Secretários substituir o 1º e o 2º Secretários nas suas ausências ou impedimentos, na Mesa e na Comissão Executiva, além das que lhe forem delegadas por deliberação da Mesa, no início da sessão legislativa, considerando-se indelegáveis as atribuições do Presidente.”

No tumultuado processo de denúncia de corrupção na Câmara (2012) que culminou com a destituição do presidente e eleição de novo presidente, muitas mudanças foram detectadas, que alteraram significativamente a composição partidária e política da Casa. Entre elas pode-se destacar:

- Eleição para deputados estaduais – Cantora Mara Lima e Roberto Acyolli;
- Indicação para cargos em secretarias e órgãos do executivo – Omar Sabbag Filho (LACTEC), Algaci Tulio e Mario Celso Cunha (Secretaria Especial para a Copa do Mundo);
- Renúncia e cassação do Presidente da Casa – João Claudio Derosso – perda de mandato por infidelidade partidária;
- Renúncia por envolvimento em corrupção – Paulo Frote e João Claudio Derosso;
- Não reeleição – dezoito vereadores – renovação de 50% dos membros da Câmara Municipal.

Em 2012 (quadro 10), quando teve grande renovação na Câmara e alteração significativa da composição partidária, a configuração dos integrantes da cúpula do poder modificou-se.

Novamente verifica-se a manutenção da proporcionalidade partidária na composição da Mesa, tendo sido garantidos a Presidência e Vice-Presidência para a principal coligação do Prefeito.

Quadro 10: Composição da mesa da Câmara Municipal de Curitiba 2012

Presidente Paulo Salamuni	PV – três vereadores eleitos
1º Vice-Presidente Tito Zeglin	PDT – dois vereadores eleitos
2º Vice-Presidente Julieta Reis	DEM – dois vereadores eleitos
1º Secretário Ailton Araújo	PSC – seis vereadores eleitos
2º Secretário Serginho do Posto	PSDB – quatro vereadores eleitos
3ª Secretaria Zé Maria	PPS – três vereadores eleitos
4ª Secretaria – Jairo Marcelino	PSB – quatro vereadores eleitos

Fonte: TSE

Cabe ressaltar que, dentro da Mesa Diretora, há a Comissão Executiva, órgão máximo de direção administrativa e financeira da Câmara Municipal. Entre suas atribuições, pode-se destacar a direção administrativa e financeira do poder legislativo municipal.

A 1ª Secretaria, pela importância que tem, tanto por fazer parte da Comissão Executiva com pela atribuição de administrar as finanças, o pessoal e a estrutura administrativa da Câmara, foi preenchida por vereador de partido que fazia parte da coalização do candidato que perdeu as eleições para Prefeito, completando assim o processo de construção de consenso e maioria de apoio ao prefeito no parlamento. Também a indicação da 4ª Secretaria teve o mesmo critério de cooptação de vereador de oposição.

O **segundo ato político** dos vereadores é a escolha dos membros das comissões permanentes.

As comissões são o segundo nível da hierarquia de poder da Câmara Municipal. Órgão colegiado de menor porte, porém de fundamental importância, na medida em que cabe a elas realizar análise minuciosa e detalhada dos temas apresentados a Casa. Seus presidentes possuem o poder de escolha da distribuição dos projetos para os membros da comissão, que são os relatores. De caráter opinativo, os projetos são apresentados ao Plenário para apreciação já com parecer, que é a peça de orientação para deliberação no Plenário, órgão máximo de decisão parlamentar. Se por um lado apresenta um caráter técnico, embasado por pareceres jurídicos, por outro apresenta importante conteúdo político, na medida em proporciona visibilidade pública ao presidente, ao relator e aos seus membros, poder de decisão sobre o encaminhamento de projetos e possibilidade de dialogar com a sociedade civil, na medida em que projetos de lei que interessam a determinados setores abrem espaço de discussão e intervenção pública nas Comissões.

Divididas por áreas temáticas, a Câmara Municipal de Curitiba apresenta dez comissões permanentes: Comissão de Legislação, Justiça e Redação; Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização; Comissão de Serviço Público; Comissão de Educação, Cultura e Turismo; Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e Tecnologia da Informação; Comissão de

Direitos Humanos, Defesa da Cidadania e Segurança Pública; Comissão de Participação Legislativa; Comissão de Saúde, Bem Estar Social e Esporte; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Acessibilidade.

Há uma exigência regimental para a participação em, pelo menos, uma comissão permanente dos vereadores, exceto o Presidente e o 1º Secretário da Mesa. O significado político desta participação tem nuances que não são facilmente perceptíveis pela obrigatoriedade de participação. Para alguns parlamentares, as comissões são um estorvo na atuação parlamentar, na medida em que estes consideram o contato direto com os eleitores mais produtivo e representativo, e têm sua atuação destacada pelas relações diretas com o eleitorado e a prefeitura na organização das demandas.

Outros vereadores percebem o potencial que possuem as comissões, e utilizam bem este instrumento de mobilização e discussão, utilizando as prerrogativas parlamentares que o regimento interno proporciona. Da mesma forma, grupos sociais organizados percebem que as comissões possuem papel fundamental nas decisões legislativas e no encaminhamento de proposições ao plenário. Portanto, algumas comissões passam a ter maior visibilidade pública e também maior participação da sociedade civil. Na medida em que é possível realizar audiências com entidades da sociedade civil, solicitar informações ao executivo, solicitar a presença de secretários, diretores de autarquias e demais membros do poder executivo para prestar esclarecimentos e ainda realizar conferências, seminários, palestras e exposições, não é desprezível esse poder.

Para o poder executivo, é fundamental ter aliados nas principais comissões, a saber: a Comissão de Legislação, Justiça e Redação, que é a primeira comissão pela qual passam todos os projetos de lei e que determina seu destino, a partir de critérios de legalidade e constitucionalidade. Tem o poder de arquivar qualquer projeto, ainda que seja possível reverter essa ação no Plenário, que é instância superior de decisão. Já a Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização é a comissão que analisa as questões financeiras e orçamentárias, e também os projetos que solicitam créditos adicionais ao orçamento, de

grande valia para o executivo. De qualquer modo, é bem difícil algum vereador declaradamente de oposição conseguir a presidência de qualquer uma destas duas comissões. Apesar de minúcias técnicas e burocracias de tramitação, o caráter político das comissões é evidente pelo conteúdo dos projetos que se apresentam e a necessidade de maioria nesta instância deliberativa. A própria indicação, pelo presidente, do relator da comissão para apresentar parecer sobre os projetos indica o posicionamento político predominante sobre o técnico.

O **terceiro ato político** dos vereadores tem relação direta com o Plenário, que é a instância máxima de debates: definição dos líderes partidários, escolhidos pelos membros de cada partido; formação de blocos partidários com interesse comum⁷⁹ formação das bancadas, representados por vereadores de um só partido e das frentes parlamentares, que são estruturadas informalmente, tendo como base interesses comuns, independente dos partidos a que pertençam o parlamentar.

As Frentes Parlamentares são criadas por causas na maioria das vezes momentâneas, de ocasião, com o objetivo de chamar a atenção de uma parcela de eleitores mais ativa para determinadas causas, ou mesmo por solicitação de determinados setores atuantes. Geralmente são braços municipais de atos ou grupos organizados a partir da Câmara Federal ou Senado, e relacionam-se a temas mais sociais mais críticos, como as drogas ou a violência contra a mulher e a criança. O conteúdo religioso e de classe também aparece na organização destas frentes.

Pode-se considerar ainda as bancadas informais, como a Bancada Evangélica, que não tem atuação unificada, mas se conforma em termos ideológicos e se posicionam de maneira unificada em assuntos que dizem respeito ao tema.

Estas conformações é que conduzirão as estratégias de atuação no Plenário da Câmara. Têm o objetivo de ampliar a capacidade de votação e atuação parlamentar com

⁷⁹ Na Câmara Municipal de Curitiba na atual legislatura temos três blocos partidários: PMN/PSD; PRB/PSL; PTB/DEM.

setores organizados da sociedade civil. Mostram também que grupos estão mais ou menos organizados, e que apresentam capacidade de direcionar os trabalhos parlamentares.

3.6.2 O legislativo e a prática cotidiana: entre as normas e as possibilidades

Verifica-se a existência de regras detalhadas de conduta e dos limites impostos pelo arcabouço institucional para o desenvolvimento da atividade a que está delegado, e a complexidade que resulta da representação política em suas nuances organizacionais e de desempenho parlamentar.

Percebe-se que a eleição de um conjunto de vereadores depende de muitos fatores anteriores à eleição, fatores que gravitam em torno de sua presença comunal, da exposição pública midiática, da atuação efetiva em torno de segmentos politizados ou na participação dos negócios do Estado, ou ainda de privilégios decretados por projeção política ou familiar.

É possível, apresentar o complexo institucional em que se desenvolve a atividade política, e que impõe limites, normas, aprendizado e desenvoltura na condução da atividade político parlamentar.

O que se pode concluir é que as inúmeras manifestações da atividade política supõem que a pretensão seja alcançar os objetivos pressupostos: aproximar o representante e o representado fazer-se ativo perante o Poder Executivo, interferir na organização social e econômica da população, apresentar as soluções mais propícias à vida pública e, o mais importante para a vida parlamentar, possibilitar a reeleição do vereador. Porém verifica-se na vida parlamentar que a objetividade do dia a dia ultrapassa essa possibilidade de aproveitamento máximo do retorno político. Muitas das atividades legislativas são intrinsecamente coletivas, requerem tempo de maturação, nem sempre caminham pelo resultado esperado, pois é um colegiado de inúmeros representantes de uma sociedade que

tem como característica a diversidade cultural, étnica, social, econômica e política. A representação de maiorias e minorias não é uma atividade linear e com resultados imediatos.

Dentre as atividades parlamentares, dentro do arcabouço institucional organizado sob normas constitucionais, principalmente o Regimento Interno, que muitas ideias que se tornam projetos não necessariamente se tornam leis, e não é a quantidade de leis que determinado vereador consegue aprovar que determina seu ranking eleitoral. A decisão no legislativo é coletiva, levanta o contraditório, funciona na base da cooperação em alguns momentos, em competição em outros, significa consenso ou impasse, coação ou discussão, entremeados por trâmites burocráticos definidos formalmente e únicos em sua aplicação. Essas decisões coletivas implicam em **negociar, assumir compromissos, formar coalizões e fazer acordos**. Os custos destas ações constituem-se de desvios de caminho, frustrações, surpresas e perdas e ganhos. Uma matéria legislativa precisa de tempo e de condições para construir uma coalização política a cada obstáculo. O grande problema da atividade parlamentar é o impasse, que contradiz tudo o que faz parte do parlamento.

Como nos alerta Nazareno (2009, p. 235):

“Cabe aqui mencionar apenas o cuidado para perceber que as atividades dos vereadores contemplam um amplo leque de relações com os eleitores e com o poder Executivo. Seria problemático enxergar apenas os objetivos formais da representação parlamentar municipal, restringindo-os à produção de leis, pareceres, emendas e requerimentos de fiscalização – mesmo porque, por meio dos requerimentos e seus trâmites formais os Vereadores usam esses instrumentos para legitimar um sistema de incentivos solidários com o seu eleitorado. Pensemos nas proposições de declaração de utilidade pública, denominação de logradouros públicos, concessão de títulos, votos de louvor (congratulações) e prêmios, abarcando a maior parte da produção legislativa. As atividades realizadas nos gabinetes e em escritórios particulares, as atividades envolvendo sua propaganda, as atividades nos partidos, nas associações, nos sindicatos ou em outros movimentos fazem parte da agenda de representação dos vereadores.”

Se por um lado verifica-se que ocorre grande variedade de atividades na vida parlamentar, muitas delas sem visibilidade ou potencial de retorno eleitoral ou midiático ou mesmo transformador para a cidade, por outro, a produção de requerimentos de pedidos de informação ao Executivo possibilita o atendimento imediato de demanda da população, mesmo sem ação efetiva do poder público. Tem efeito de aproximar o representante do representado. Os atos simbólicos de representação possuem também esse efeito: homenagens, nomes de rua, prêmios. O que para muitos significa perda de tempo e inutilidade, para alguns apresenta força simbólica da relação de representação, de identidade. O problema, a nosso ver, é que a dimensão simbólica abrange quase do tempo da atividade legislativa, tornando secundário o fundamental: interferência no âmago da organização da vida social, que é a elaboração, interferência e fiscalização do Orçamento Público, peça chave na condução da vida pública de um município.

Compreende-se a dinâmica parlamentar, suas nuances, o emaranhado institucional que limita as ações mais contundentes na condução das políticas públicas, essencialmente nas mãos do poder executivo. O poder legislativo é um poder que apresenta a possibilidade de maior interferência na vida cotidiana, pelo poder intrínseco que possui, a saber: a criação de leis que regem a sociedade e que possibilitam a influência na definição das políticas públicas e decisões governamentais; o controle dos atos do poder executivo; a intervenção no orçamento municipal e fiscalização das contas municipais; o poder de julgamento nos crimes de responsabilidade e improbidade administrativa do poder executivo; a função educadora, no sentido de organização da sociedade na fiscalização e vigilância na condução da vida social e econômica.

3.6.3 A atividade legislativa: a prática que excede e a prática que carece na representação política

O arcabouço institucional determina e delimita a ação parlamentar, define as funções, estabelece os rituais de comportamento e a hierarquia de poder, e estabelece os padrões da função representativa. Como órgão de decisão colegiada, o parlamento deve tomar decisões que digam respeito ao bem comum, com obediência a regras explícitas, para que estas decisões sejam coletivas e majoritárias, com a possibilidade de ouvir a sociedade em todos seus segmentos e a organização de formas de controle público sobre as decisões.

Ao mesmo tempo em que o parlamentar deve entender as regras e formalidades a que está sujeito, necessita conhecer e entender o conjunto de possibilidades de ações que lhe oferece a legitimidade do cargo. Sugere-se que determinados movimentos articulados são necessários à atividade parlamentar para elaboração de seus produtos legislativos, delineadores da democracia representativa.

Como apresentado na primeira parte deste estudo, a produção legislativa e as características dessa produção no campo municipal são objeto de análises de vários autores, aumentando o leque de entendimento deste segmento pouco explorado da sociologia política.

Por um lado, há a atividade parlamentar municipal em sua dinâmica intensa, fragmentada, bastante regulamentada, sujeita a controles variados e exposição contínua, até mesmo pela proximidade física com o eleitorado. A maioria das ações regulares dos vereadores tem por objetivo possibilitar a aproximação entre o representante e o eleitorado, ao servir de intermediação entre este e o executivo, no chamado “atendimento”⁸⁰, concretizado

⁸⁰ “A prática do atendimento aos eleitores é uma busca de solução para questões pontuais e nela a interação face a face com o eleitor (no gabinete ou na rua) e com os problemas que o afetam no dia a dia é muito importante. O atendimento é a atividade em torno da qual se desenvolve o trabalho diário dos vereadores no município.” (Lopez, 2004,p.156)

na forma de indicações, requerimentos e projetos de lei, isto é as atividades cotidianas dos vereadores possibilita a inteligibilidade da relação entre os atores políticos em questão. (LOPEZ, 2004)

Por outro lado, hoje há modernos mecanismos que permitem maior participação política da sociedade em geral, articulada e organizada ou não, e que foram institucionalizados na Constituição de 1988, ou pelo menos, no nosso entendimento, mecanismos que possibilitam maior informação e possibilidade de intervenção da população e mais transparência dos programas e ações governamentais, em todos os níveis da federação.

Conforme já foi visto, a representação política apresenta novas fronteiras, às vezes pouco delimitadas, mas outras completamente institucionalizadas, que exigem novas performances e atitudes por parte dos agentes políticos. O surgimento de instrumentos de participação direta da população na discussão do planejamento e direção das políticas sociais, tais como as audiências públicas e as consultas públicas obrigatórias por lei⁸¹ permitem a troca de informações e o debate sobre questões administrativas que interferem na vida dos cidadãos. Ainda que difícil efetividade possibilita o encontro do Estado com a sociedade civil e a exposição à confrontação direta da população com aqueles que são responsáveis pelo efetivo cumprimento dos direitos sociais.

⁸¹ De acordo com algumas Leis Federais, deverá haver Audiência Pública: No início do processo de licitação, sempre que o valor estimado for superior a 100 vezes o limite previsto pela mesma lei (Lei Federal nº 8666/93). Nos casos de processos de licenciamento ambiental que provoquem significativo impacto ambiental, como, por exemplo, para a construção de hidrelétricas, presídios, lixões, etc., sempre que o órgão ambiental julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos (Resolução nº 009/1987 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente). Para debater os temas necessários para o poder público em qualquer momento de um processo administrativo (Lei Federal nº 9784/99). Na demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do poder Executivo (prestação de contas) para cada quadrimestre. Essas deverão acontecer no final dos meses de maio, setembro e fevereiro de cada ano (Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/00). No processo de elaboração do Plano Diretor e discussão de projetos de grande impacto (Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01 e Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades). Para a garantia dos direitos difusos e coletivos junto aos órgãos públicos dos poderes Executivo e Legislativo, realizadas pelo Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93). <http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>

São dois movimentos diferentes na atividade político-parlamentar. Como será apresentado no próximo capítulo, se as atividades tradicionais de representação parlamentar são exercidas à exaustão, - indicações, requerimentos, emendas e homenagens – e fazem parte da rotina parlamentar em todos os momentos da legislatura, sem distinção partidária significativa neste aspecto.

Em contrapartida, na análise apresentada é verificada a escassa participação legislativa de representação e precária presença dos vereadores nos modernos mecanismos de participação da população no debate possibilitado pelas audiências públicas e consultas públicas que foram institucionalizadas formalmente como espaços de exposição e debate sobre questões da administração que podem gerar impactos à cidade, à vida das pessoas e ao meio ambiente. Entre elas, considera-se a mais significativa a ausência da participação do legislativo na gênese das políticas públicas, isto é, na discussão, elaboração e formatação do Orçamento Municipal, ponto crucial no papel fiscalizador do parlamento sobre o poder executivo.

Estes dois tipos de atividades políticas que o poder legislativo pode desenvolver são definidos adiante. No próximo capítulo, será verificado empiricamente a diferença qualitativa e quantitativa na atuação dos vereadores frente as possibilidades de representação política.

3.6.3.1 Indicações, Projetos de Lei, Requerimentos, Emendas: o dia a dia legislativo

Nos inúmeros tipos de atuação parlamentar, verificam-se as estratégias desenvolvidas pelos vereadores a partir do conhecimento dos recursos institucionais de representação do legislativo que possibilitam a construção de rede político-eleitoral com a população e o eleitorado em potencial ao longo do mandato. O vereador constrói sua rede político-eleitoral em função da intermediação de interesses do eleitor e o poder executivo,

mas não somente isso, porque também a iniciativa pode ser do vereador, podendo a ação “ser entendida como manufatura da representação e não emanção de uma ‘vontade do povo’, embora encontre receptividade entre os beneficiados.” (D’AVILA FILHO, 2011, p.190).

Há a conexão em três níveis de troca: legislativo-executivo, representante-eleitor e representante-população-executivo. No primeiro nível todas as possibilidades de fiscalização (convocação de autoridades municipais para prestar esclarecimentos, realização de Audiências Públicas e aprovação de requerimentos, pedidos de informação e Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar eventuais irregularidades cometidas por agentes públicos no exercício de suas funções). No segundo, as homenagens e os pedidos diretamente feitos pela população aos vereadores (requerimentos e indicações), que apresentam solicitações pontuais de alcance imediato, e no terceiro a organização de projetos de lei e de emendas parlamentares ao orçamento.

A procura pelos representantes políticos com demandas determinadas cristaliza o preenchimento das expectativas da população em relação ao papel de intermediação do vereador frente ao poder público. É uma forma de comprovação do cumprimento do papel que lhe foi designado e a possibilidade de organizar uma “conexão eleitoral” (D’AVILA FILHO, 2011). Possibilita ao vereador ser visto como o mediador entre os dois níveis de troca. Desta inferência é mais compreensível a necessidade de bom relacionamento com o poder executivo, pois as solicitações são condicionadas pelas respostas do poder executivo e suas secretarias. Compreende-se melhor as condições para que se estabeleça o “pacto homologatório” que aponta Oliveira.⁸²

As denominações da atividade parlamentar possuem diferentes significados para cada caso específico. Enquanto para algumas Câmaras a indicação serve para todos os pedidos feitos pelo vereador em atendimento a demandas do eleitorado, no nosso caso a

⁸² <http://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2012/noticia/2012/10/mesmo-com-oito-vereadores-eleitos-fruet-deve-ter-maioria-na-camara.html>

indicação apresenta variações em conteúdo, o requerimento tem múltiplas utilidades e os projetos de lei possuem alcance maior que a relação direta entre o representante e os eleitores.

As indicações são instrumentos legislativos que podem ser apresentados pelos vereadores, e devem ser aprovados pelo Plenário ou pela Mesa Diretora da Câmara Municipal. São dois os tipos principais (além de indicações de gestão interna ou administrativos): o primeiro, cuja finalidade é a sugestão a outros órgãos da administração pública para que tomem providências sobre assuntos que não são de competência do poder legislativo, inclusive que sejam transformados em projetos de lei. Estas sugestões, porém, podem ou não serem aceitas pelo poder solicitado. É um recurso utilizado por alguns vereadores, tanto pelos pedidos do eleitorado quanto da projeção do próprio representante sobre o que deve ser demandado. Já por outros parlamentares não são acionados, na medida em que estes preferem utilizar a interação informal e as relações pessoais com a burocracia do poder executivo no encaminhamento de demandas ou de intervenção sobre a administração pública.

No segundo caso, são indicações a concessão de prêmios e títulos honoríficos como homenagem a pessoas com destaque em determinadas áreas de atuação dentro do município.

Os **projetos de lei** são todas as propostas normativas submetidas à apreciação do legislativo. Podem ser de efeito interno à Câmara, isto é resoluções administrativas em forma de resoluções, ou com efeito externo, como decretos, como por exemplo, os prêmios e homenagens; pode ser na forma de lei ordinária (o tipo mais usual), de lei complementar (que complementa leis já existentes) e de emendas à Lei Orgânica, que são especiais e exigem *quorum* diferenciado, já que se trata da lei máxima do município e não pode ser alterada aleatoriamente.

Há uma grama imensa deste tipo de atividade legislativa, e demanda grande parte do trabalho parlamentar: desde denominação de bens públicos, como ruas, praças, escolas, jardins, praças, etc, até os mais significativos, como a sustação de atos e a prestação de contas do poder executivo, o que exige mais negociação, elaboração e conhecimento das regras regimentais e articulação política.

Os **requerimentos** estão entre as atividades mais corriqueiras da Câmara Municipal, e a que mais exige conhecimento de detalhes burocráticos para sua consecução, na medida em que para cada ato de solicitação existe algum tipo de requerimento, todos dirigidos à Mesa ou ao Presidente ou aos órgãos públicos, secretarias e prefeitura, mas com grande variedade de formas de encaminhamento e diferentes hierarquias com competência para analisar: podem ser apreciados pelo Presidente, pela Mesa, pelo Plenário; podem ser verbais ou escritos; podem sofrer discussão ou não. O conhecimento legislativo sobre os requerimentos possibilita maior desenvoltura e desenvolvimento de habilidade da prática parlamentar. Os vereadores mais experientes são os que utilizam melhor este tipo de expediente, principalmente no plenário, onde a habilidade parlamentar é mais acentuada. Mas o requerimento que nos interessa neste trabalho é o **requerimento à Prefeitura de Curitiba e o requerimento a outros órgãos da prefeitura**. Isso porque se trata da articulação da conexão entre o representante, o eleitorado e o poder executivo mais utilizada.

As **emendas** são propostas de alteração de qualquer texto que se encontra em tramitação na Câmara Municipal. Somente poderá ser feita por vereador, Mesa ou Comissões. Podem suprimir modificar, substituir ou acrescentar texto ou proposta em qualquer parte da proposição. As emendas constituem exemplo da principal característica do poder legislativo, que é o debate e a articulação entre interesses conflitantes, na medida em que propostas podem ser modificadas durante o processo de discussão da matéria analisada pelos vereadores.

É interessante destacar aqui que as **emendas orçamentárias** são o resultado da única intervenção do poder legislativo no orçamento público anual após a consolidação deste pelo poder executivo.

3.6.3.2 As Audiências e Consultas Públicas: a ação fiscalizadora do poder legislativo

A elaboração do orçamento é uma prerrogativa exclusiva do poder executivo, e determina as políticas públicas para o município a cada ano. O orçamento público é o mecanismo institucional que o Estado utiliza para atender as demandas sociais e alcançar sua finalidade de promoção do bem comum, através de ações planejadas de canalização de recursos para o financiamento de políticas sociais que traduzam seus objetivos fundamentais. Por meio de mecanismos de gestão dos recursos de arrecadação e tributação, organizam-se projetos, programas dentro do planejamento, que embasarão as atividades estatais num determinado período, em todas as instâncias, federal, estadual e municipal. Atualmente, desenvolveram-se mecanismos de acompanhamento e controle do orçamento público, tanto por parte da população, em organizações de classe, comunitárias ou não governamentais, como por parte de órgãos responsáveis pelo controle institucional da destinação dos recursos públicos arrecadados para fins do Estado. Entre esses mecanismos estão as Consultas Públicas e as Audiências Públicas municipais.

No nível municipal, os vereadores desempenham este papel de controle externo do poder executivo, isto é, fiscalizando a Prefeitura. Conforme o art. 31 da Constituição Federal⁸³:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

“§ 1º – O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

⁸³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm – acessado em 23/09/2014

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”

Formalmente, cabe aos vereadores fiscalizar e controlar as contas públicas, acompanhar a execução do orçamento do município e comprovar a legitimidade e legalidade dos atos do poder executivo. Como apontado na última parte deste trabalho, **o poder legislativo não acompanha o aumento da participação da sociedade organizada na elaboração e acompanhamento da gestão orçamentária, nas audiências públicas e consultas públicas inseridas na constituição de 88, e restringe essa participação à elaboração de emendas ao orçamento.**

Este mecanismo permite por um lado o alargamento das formas de intermediação dos interesses eleitorais com o executivo, inclusive para instituições jurídicas, com valores determinados, e perde o caráter fiscalizador que formalmente teria condições de exercer.

Essas ações parlamentares de toda forma são executadas, pelos instrumentos que as tornam possível, porém sem a garantia de atendimento. O que nos ocorre é que a cristalização do papel secundário adotado pelo poder legislativo na condução da vida econômica, política e social do município não permite a visualização do espaço a ser preenchido pelos representantes da população de forma mais sistemática e participativa. No próximo capítulo será analisado, **a ação legislativa não leva em conta o *a priori*, isto é, não se apresenta ostensivamente no início do processo de organização da vida econômica e social, que é a elaboração do orçamento municipal. Esta etapa da função parlamentar, que é a fiscalização do Executivo, se dá, como já apontado, *ex post facto*, como se esta importante etapa da condução das políticas públicas fosse naturalizada, isenta de intervenção da sociedade organizada e dos representantes desta.**

O poder legislativo possui formas de legitimação e de atendimento, de cunho particularista ou coletivo, e possui papel relevante na organização política de um município,

mas designa ao poder executivo a efetiva eleição dos rumos a serem tomados em cada legislatura no que se refere aos grandes investimentos de cada área.

Na última parte deste trabalho será mostrado como isso acontece na prática legislativa da Câmara Municipal de Curitiba, através das principais atividades dos vereadores, selecionados em amostra estratificada, quando será visto concretamente o que são as indicações, os requerimentos, os projetos de lei e as emendas, que tornam a prática legislativa um emaranhado de relações, trocas de favores políticos, emulações e criação de normas sociais. Essa atividade se dá em contraposição à inação e ausência do principal momento de articulação na definição dos rumos da cidade: o debate e a organização do Orçamento Público municipal.

É interessante mostrar principalmente que **o predomínio da atuação parlamentar em sua função legislativa se dá em detrimento do papel fiscalizador da Câmara Municipal.** A atividade político-representativa dos vereadores ocupa grande parte do tempo na rotina da representação política. Fica o poder Executivo à vontade para elaborar, organizar e implementar as políticas públicas do município no que é essencial, fiscalizar e controlar as contas públicas e o orçamento municipal.

CAPÍTULO IV

4. A CONSTRUÇÃO DAS CONEXÕES POLÍTICO-REPRESENTATIVAS NO PARLAMENTO MUNICIPAL: A AÇÃO QUE EXCEDE E A AÇÃO QUE CARECE

4.1 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A PRÁTICA LEGISLATIVA

A representação política é o fundamento da organização, atuação, e razão de existência do Poder Legislativo, desde suas origens. No seio do Parlamento, ocorrem relações jurídicas e políticas, dentro de princípios e valores representados na instituição, ao mesmo tempo em que ocorrem interações produzidas com outros poderes e com os diversos grupos da sociedade. A representação envolve intervenção nas grandes decisões políticas e sociais, nas conexões e inter-relações entre os partidos políticos, o Poder Executivo e nas respostas diante das expectativas e demandas do eleitorado.

Os Vereadores são aqueles que mais de perto convivem com a população, porque geralmente representam um bairro, moram em uma das ruas do Município, ou num sítio, ou na periferia. Portanto, podem conhecer as reclamações sobre problemas imediatos vividos por estas coletividades, suas aspirações e expectativas e encaminhar suas reivindicações junto aos poderes públicos, pelo conhecimento dos caminhos burocráticos e informais de encaminhamento das solicitações apresentadas.

Existem muitas frentes de atuação dos parlamentares, entre elas, como os Vereadores lidam com as novas vias de participação de atuação da cidadania e a reflexão sobre a postura

parlamentar frente a estas mudanças institucionais; pode-se igualmente traçar o perfil, ou se a trajetória do parlamentar interfere nas suas formas de interação com essas vias participativas; a atuação parlamentar pode ser explorada através da posição que o Vereador ocupa na atividade legislativa dentro da Câmara (presidente de comissão, presidente da casa, líder, relator, se é oposição ou situação, etc.) A posição do parlamentar na estrutura de poder interna afeta sua possibilidade de produzir políticas. A origem e a inserção social ou territorial fornecem elementos para deduzirmos a direção da ação parlamentar frente aos eleitores, à população e ao poder executivo.

Todos esses fatores se entrelaçam no cotidiano parlamentar, construído ao longo dos mandatos e alicerçado por uma prática que assume diferentes formas.

Todo o arcabouço institucional está organizado para suprir os trabalhos legislativos nas suas funções, fazer leis, atender demandas da sociedade, fiscalizar a vida pública e a atuação do Poder Executivo.

A Constituição de 88 traz em um dos artigos a possibilidade de a sociedade ter acesso a informações, privadas ou públicas, para o exercício do controle social e da fiscalização. E coloca meios para que qualquer cidadão, partido político, sindicato, associação, denuncie irregularidades ou ilegalidades⁸⁴.

Esse controle, no entanto, refere-se a irregularidades ou ilegalidades da atividade política e não são objetos de nosso estudo, pois não se trata da fiscalização sobre as ações ilegais ou irregulares dos vereadores em seu papel parlamentar o que se pretende analisar. Será centrado a investigação na ação legislativa que não apresenta essa facilidade de fiscalização e controle, que é justamente a atividade legal e cotidiana da prática parlamentar: os projetos de lei, os requerimentos, as indicações e as emendas ao orçamento. Os resultados dessa atividade são incertos quanto à sua eficácia, no entanto ocupam a maior parte do tempo

⁸⁴ Art. 74: § 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

de mandato, e acabam também sendo os principais canais de mediação entre os vereadores e a população, os outros vereadores e o poder executivo. Não há garantias institucionais que os requerimentos, os projetos de lei, as indicações e as emendas orçamentárias tenham *accountability* que possibilite a certeza da concretização das demandas públicas ao legislativo.

4.2 A FORMAÇÃO DA “CONEXÃO ELEITORAL”: A CONSTRUÇÃO DA AÇÃO PARLAMENTAR

O objetivo nesse capítulo é analisar a atividade legislativa, do ponto de vista da articulação entre os vereadores, a população e o poder executivo, no estabelecimento do que se considera como uma função legítima de representação política, referente à produção de projetos de lei, indicações, requerimentos e emendas parlamentares, notadamente as que modificam o orçamento público. Em contrapartida há a quase nula atividade legislativa na fiscalização efetiva sobre a administração pública. Não a que se refere a pedidos de informação, ou o julgamento da prestação de contas anual do executivo, mas a interferência na elaboração e na implementação das decisões tomadas no âmbito da administração.

Cada uma destas ações intrínsecas ao legislativo apresenta uma origem, desenvolvimento, envolvimento do eleitorado e a sociedade e relação determinada com o poder executivo.

4.2.1 A ação legislativa das indicações, requerimentos, projetos de lei e homenagens

Para fins de pesquisa, optou-se por analisar as ações parlamentares de uma amostra de vereadores por amostragem estratificada proporcional, dentro do universo de 38 parlamentares, e dentro da categorização elaborada por Nazareno (2006), apresentada no capítulo anterior⁸⁵. A amostra será de nove vereadores eleitos em 2008 e reeleitos em 2012⁸⁶, dentro de duas sessões legislativas: 2009 e 2013. Essa escolha se deu pela mudança de legislatura, com as eleições em 2012, cujo quadro político foi apresentado em capítulo anterior.

Houve a opção por quatro tipos de ação legislativa – Indicação, Requerimento, Projeto de Lei e Emendas ao Orçamento.

Ao Poder Legislativo cabem duas funções principais, que são legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Porém, dentro destas duas capacidades há uma gama imensa de ações e atividades que ultrapassam, por um lado, a simples formulação de leis, no sentido jurídico de ordenamento social, de regra tornada obrigatória pelo poder legislativo. Conforme apresentado no capítulo anterior, a atividade de legislar da Câmara Municipal é amplamente exercida e com produção legislativa de resultados verificáveis, embora de relativa complexidade e questionamento quanto à sua importância, mas que de determinada forma está relacionada e conectada com um setor, uma região, um aspecto da população do município.

Quanto à fiscalização, é exercida constantemente, seja por pedidos de informação ao executivo ou nos casos mais extremos de comissões parlamentares de inquérito ou sustação das contas do prefeito. A eficácia desses procedimentos é variável, podendo trazer resultados efetivos ou serem inócuas.

⁸⁵ Vereadores comunitários, midiáticos, temáticos institucionais e funcionários políticos. (Nazareno, 2006)

⁸⁶ Quatro comunitários, um midiático, dois temáticos e dois funcionários políticos.

Será demonstrado que a produção de leis é apenas um dos aspectos da atividade parlamentar, cujos membros estão mais sintonizados com os eleitores na articulação com os pedidos pontuais, através de requerimentos ao Executivo e diversos órgãos da administração e com os pedidos de informações ou indicações ao Prefeito. As emendas ao orçamento constituem importante elo com o eleitorado, que busca no legislativo esse papel de mediador de demandas das mais variadas e que não são supridas pelos canais rotineiros da administração.

As principais ações parlamentares durante o mandato são: Indicações, Homenagens e Prêmios, Projetos de Lei Ordinária, Requerimentos à Prefeitura, Requerimentos a outros Órgãos e Emendas Orçamentárias.

Aqui será apresentado, dentro da amostra selecionada, a atividade parlamentar durante os anos de 2009 e 2012, primeiramente ano a ano, e depois em síntese por cada atividade.

4.2.1.1 Indicações

O primeiro tipo de ação parlamentar na câmara municipal é a Indicação. Há dois tipos de Indicação: a primeira é que sugere ao poder executivo ou a qualquer órgão da administração pública uma ação que lhes cabe, e não é possível apresentar no legislativo. É um instrumento novo entre os vereadores, foi criado em 2013. Observa-se que apenas um vereador da amostra usou este instrumento de atendimento a demandas, em número de treze no ano de 2013. Este vereador foi o que mais apresentou projetos de lei e requerimentos no mesmo ano de 2013, mas teve somente três aprovados e todos com conteúdo de inclusão no calendário de dia educativo sobre temas variados. Em outras palavras, projetos de pouco impacto social.

Os projetos de lei que apresentam vício de iniciativa e não podem ser tratados pelo legislativo transformam-se em sugestões ao executivo para que este viabilize a questão em forma de projeto. Na medida em que são colocações de maior complexidade, como se pode verificar, exigem estudo prévio, alterações de grande porte e envolvimento de pessoal especializado para efetivação de algumas propostas. São medidas de inclusão social, educativas, de alterações estruturais no arcabouço municipal. Não são pedidos pontuais, mas sugestões que podem ou não ser acatadas pelo executivo, mas possibilitam ao vereador interferir em demandas de maior volume, a pedido de entidades representativas ou setores organizados. Neste caso a conexão se dá somente entre o representante político e a população interessada. É uma relação que não tem necessariamente efetividade, não há obrigatoriedade de atendimento ou resolução por parte do poder executivo.

Os prêmios e homenagens são organizados pela instituição Câmara Municipal e é a outra vertente das Indicações. Retratam o simbólico nas relações engendradas entre os representantes políticos e o eleitorado, e com evidente intenção de ampliar este leque, ao possibilitar que a homenagem tenha retorno em forma de gratidão ou reconhecimento político pelo valor público de pessoas que se destacam em alguma área. Este tipo de indicação sinaliza que a atividade parlamentar está diretamente interessada no estreitamento de vínculos e na ampliação da relação representante-eleitorado, na forma de reconhecimento público e cerimonial do valor social de elementos proeminentes da sociedade. Também significa um índice de prestígio do vereador e da Câmara Municipal ao reconhecê-los como tal. O vereador e a instituição se apresentam como espelho neste jogo de emulação, com velada intenção de ampliação do leque eleitoral e da afirmação da Casa como *locus* de distribuição e troca de recursos simbólicos. “Por trás da honraria está a sempre vislumbrada possibilidade de, por meio do elogio, vincular o homenageado ao Vereador, criando uma dívida moral.” (LOPEZ, 2004, p.164).

Contraditoriamente a esse significado simbólico de grande efeito entre as partes, o uso exagerado deste recurso vulgarizou de tal maneira a iniciativa que acabou por significar

uma espécie de entulho eleitoreiro para a opinião pública e a população em geral, sinônimo de oportunismo político⁸⁷. Houve uma diminuição do número de prêmios e homenagens durante o ano por esta vulgarização, porém aumentou o leque de abrangência, pois é um elemento de importância simbólica e eleitoral, e envolve muitos setores sociais, econômicos e profissionais da população: entidades não governamentais, atividades profissionais, educação e cultura, serviço público, pessoas jurídicas de direito privado, esporte, cultura e divulgação, religião, mulheres, ecologia e ambientalismo.

Esse tipo de relação entre os vereadores e o eleitorado é uma relação direta de conexão, não é uma ação de intermediação com o poder executivo, não se espera resposta a encaminhamento, apenas troca simbólica de favores políticos. Exige uma sessão especial, regras cerimoniais, e principalmente publicização do ato, para promoção da Câmara Municipal como local de reconhecimento dos méritos de pessoas que se destacaram em suas áreas.

Ressalte-se porém, que os dois prêmios mais significativos simbolicamente oferecidos pela Câmara Municipal não fazem parte das Indicações, mas sim são apresentados em forma de Projeto de Lei, dada a sua importância simbólica. São estes: Cidadão Honorário de Curitiba e Vulto Emérito de Curitiba. Serão tratados no tópico Projetos de Lei.

Os quadros⁸⁸ a seguir indicam o número de prêmios e sugestões ao executivo do total de vereadores e da amostra nas duas sessões legislativas.

⁸⁷ O mais comum e que exige menos cerimonial é a Consagração Pública Municipal, que se trata apenas de um diploma assinado pelo presidente da Câmara, com texto padrão que realça a homenagem. Se aplica tanto a grandes quanto a pequenas e microempresas.

⁸⁸ Todas as informações sobre a atividade parlamentar foram coletadas na página da Câmara Municipal de Curitiba – <http://www.cmc.pr.gov.br/#&panel1-1>, no link Atividade Legislativa: <http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>

Quadro 11: Indicação de prêmios e sugestões ao executivo – amostra 2009/2013

Vereadores	2009	2013
Felipe B. Cortes	Indicação I Indicação de Prêmios : TOTAL - 01	Indicação de Prêmios: TOTAL – 10
Sabino Picolo	Não consta	Não consta
Aldemir Manfron	Indicação de Prêmio: TOTAL - 08	Indicação de Prêmio: TOTAL – 07
Aladim Luciano	Não consta	Não consta
Dirceu Moreira	Não consta	Indicação de Sugestão ao Executivo: TOTAL – 13: implantação de ponto de estacionamento para fretistas; balanços e brinquedos para crianças cadeirantes nas praças; criação de atividade extracurricular sobre câncer de pele; enfermeiro para os CMEI's; conscientização sobre síndrome de Down; olimpíada anual da 3ª idade; local de repouso para profissionais de saúde municipais; programa sobre autismo; semana curitibana da juventude; biométrico e capacidade física e prevenção da coluna nas escolas municipais;
Serginho do Posto	Indicação de Prêmios - TOTAL - 14	Indicação de Prêmios: TOTAL – 07
Professor Galdino	Indicação de Prêmio: TOTAL: 01	Não consta
Professora Josete	Não consta	Não consta
Pastor Valdemir	Não consta	Não consta

Fonte: O autor

Quadro 12: Indicações da amostra

	INDICAÇÕES	
	ANO - 2009	ANO - 2013
Felipe Braga Côrtes	Premios – 01	Prêmios - 10
Sabino Picolo	0	0
Aldemir Manfron	Premio – 8	Prêmios - 7
Aladim Luciano	0	0
Dirceu Moreira	0	Sugestão ao executivo - 13

Serginho do Posto	Prêmios - 14	Prêmios - 7
Professor Galdino	Prêmios - 01	0
Professora Josete	0	0
Pastor Valdemir	Prêmios - 02	0

Fonte: Camara Municipal de Curitiba

Quadro 13: Total de indicações de prêmios

INDICAÇÃO DE PRÊMIOS		
	2009	2013
Felipe Braga Cortes	0	08
Sabino Picolo	0	0
Aldemir	07	06
Aladim	0	0
Dirceu Moreira	0	0
Serginho	11	07
Prof. Galdino	0	0
Profa. Josete	0	0
Pastor Valdemir	02	0

Fonte: Camara Municipal de Curitiba

Os prêmios e homenagens possuem o sentido de ressaltar que a Câmara Municipal é a instituição que proporciona visibilidade a pessoas que se destacam em atividades públicas ou privadas em várias áreas. Traz o sentido da organização de um tipo de memória coletiva, mas tem também o sentido de reciprocidade. Ao mesmo tempo em que reconhece membros destacados da sociedade como dignatários da homenagem, possibilitam sua própria visibilidade como a instituição que estabelece conceitos de valor nos diversos setores sociais.

4.2.1.2 Projetos de lei ordinária

Os projetos de lei ordinária são a forma mais comum de propor alteração ou criação de norma pelo poder legislativo. Dizem respeito a inúmeros temas, e tanto podem ser objeto de solicitação dos representados como elaboração do próprio representante como antecipação de necessidades. São organizados e passam por todas as fases dentro da instituição e seus canais burocráticos. Requerem maior esforço legislativo no sentido de organização burocrática, mas também exige habilidade política para sua defesa, nas Comissões e no Plenário. Como destaca Kushnir (2000, p 87), em análise pioneira sobre a Câmara Municipal do Rio de Janeiro:

“A interação com seus pares é, inevitavelmente, muito diferente daquela que o vereador tem com o eleitor. A relação implica negociação permanente e maior equilíbrio nas posições das partes envolvidas. Especialmente no Plenário existem regras formais de tratamento, de organização do tempo e do espaço, que imprimem um princípio de igualdade formal entre os participantes da negociação. O tom da conversa, os gestos e o conteúdo do que se fala obedecem a uma etiqueta própria. Com seus pares, o vereador desenvolverá relações de aliança ou conflito, dependendo das filiações partidárias, temas e conjuntura. De qualquer maneira, serão, sobretudo, relações de *competição* por prestígio, popularidade e, crucialmente por votos.”

Os projetos de lei devem obedecer a regras definidas de tramitação e são sujeitos a análise jurídica e discussão nas Comissões Permanentes para aprovação. Verifica-se abaixo que a aprovação de projetos de lei não é muito significativa, apesar do número de propostas apresentadas. A tramitação de um projeto de lei leva em média dois meses, dependendo de sua complexidade. Mas não se trata da vinculação direta vereador/eleitor/executivo. Passa muito mais pela relação inter-pares, relação esta que exige o conhecimento e a experiência

dos regulamentos e minúcias do processo legislativo. Deve passar pela análise jurídica de legalidade e constitucionalidade, deve ser discutido nas comissões onde há o debate técnico do ponto de vista da legislação, e o debate do mérito do projeto, isto é, a conveniência, a relevância e o interesse da administração pública. Os projetos de lei submetem-se, portanto, à característica intrínseca do parlamento, que é o debate e confronto de ideias entre representantes políticos com diferentes concepções políticas, inserções partidárias e ideologias.

Os projetos de lei podem ser retirados pelo autor, quando há dúvida da legalidade, técnica legislativa correta ou não produz interesse público, isto é, não tem mérito social suficiente. Também pode ser revistos, a partir da intervenção dos setores interessados.

Podem ser também arquivados pela Comissão de Legislação, Justiça e Redação por problema de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Na amostra considerada verifica-se que os projetos aprovados, além de serem em número mínimo, são em sua quase totalidade eventos para serem incluídos no calendário municipal e que dizem respeito a projetos educativos de prevenção e esclarecimento sobre assuntos variados, desde o vegetarianismo até diabetes. Apenas uma intervenção no setor privado, com a exigência de inclusão de pessoas para auxílio de deficientes visuais em supermercados e regulamentação de portas eletrônicas em casas noturnas, além de revogações de leis já existentes, como a que inclui mel na merenda escolar. Apenas duas leis de intervenção ambiental, pela regulação de poluentes e destino de resíduos especiais, mas apresentadas pelo mesmo vereador, o que indica especialidade e qualidade. Grande parte dos projetos de lei são retirados pelo autor ou arquivados pelas comissões, pelas razões já expostas. Indica um “furor legiferante”, seja pela procura dos eleitores por soluções a problemas identificados, seja pela iniciativa do próprio representante em apresentar produção legislativa. O arquivamento por final de legislatura indica que o projeto não tramitou em tempo hábil até se encerrar o mandato parlamentar. O que se destaca porém, é a precariedade de conhecimentos técnicos e jurídicos que antecipem a apresentação de projetos que não terão condições de aprovação.

Quadro 14: Projetos de Lei Ordinária 2009/2013 - Amostra

Proposição de Lei Ordinária	Situação
Vereador FELIPE BRAGA CÔRTEZ – ANO 2009	Nada consta
Vereador FELIPE BRAGA CÔRTEZ – ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Institui o mês Novembro Azul, dedicado à ações educativas para prevenção do diabetes.	Promulgada/sancionada
Altera o artigo 2º da Lei 7.631, de 17 de abril de 1991, para que passe a vigorar com a seguinte redação: Art. 2º A Conferência Municipal de Saúde, de instância superior, com a participação paritária de vários segmentos da sociedade, será convocada a cada 04 (quatro) anos e terá as seguintes atribuições:	Promulgada/sancionada
Institui o Dia Municipal do Paradesporto.	Promulgada/sancionada
Dispõe sobre a implantação de grades de proteção para os pedestres em todas as vias públicas do Município de Curitiba que possuam pista exclusiva para ônibus.	Arquivada pelas Comissões
Proíbe o descarte de qualquer tipo de lixo nos logradouros públicos do Município de Curitiba, fora dos equipamentos destinados à este fim.	Retirada pelo autor
Vereador SABINO PICOLO - ANO 2009	Situação
Proposição de Lei Ordinária	Nada consta
Vereador SABINO PICOLO - ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Institui no Calendário Oficial de Eventos do Município de Curitiba, o Dia do Mutirão de Natal da Igreja Adventista do Sétimo Dia.	Promulgada/sancionada
Altera a redação do inciso IV, do artigo 19 da Lei nº 7556, de 17 de outubro de 1990, que dispõe sobre o Transporte Coletivo de Passageiros e dá outras providências, e do parágrafo único, do artigo 1º da Lei nº 10.322, de 11 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o cadastramento dos beneficiários de isenções, gratuidades ou descontos no Sistema de Transporte Coletivo do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Vereador ALDEMIR MANFRON – ANO 2009	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Fica instituído no âmbito do Município de Curitiba, o programa VEREADOR MIRIM/A CÂMARA VAI À	Arquivada por final de legislatura

ESCOLA.	
Vereador ALDEMIR MANFRON – ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Estimula o plantio e a conservação de árvores no município de Curitiba, na forma especificada	Retirada pelo autor
Cria no Município de Curitiba a Papelaria do Povo para fornecer material escolar, livros didáticos e jogos educativos, a preço de custo, para a população de baixa renda.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a construção de vestiários, com banheiros nas praças públicas municipais e dá outras providências	Arquivada pelas Comissões
Institui o DIA DE HOMENAGEM AO BAIRRO SANTA FELICIDADE, no calendário do Município de Curitiba.	Promulgada/sancionada
Proíbe a utilização de equipamentos em veículos estacionados ou em circulação em vias públicas, que produzam som em nível que possa gerar a perturbação da paz e do sossego público.	Arquivada pelas Comissões
Cria o Projeto Mural do Emprego.	Retirada pelo autor
Vereador ALADIM LUCIANO - ANO 2009	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Dispõe sobre o controle do Poluente Orgânico Persistente Bisfenol A (BPA), no âmbito do município de Curitiba e dá outras providências.	Promulgada/sancionada
Vereador ALADIM LUCIANO ANO - 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Acrescenta o inciso VI ao art. 3º, da Lei nº 13.509 de 08 de junho de 2010, que Dispõe sobre o tratamento e destinação final diferenciada de resíduos especiais que especifica e dá outras providências correlatas.	Promulgada/sancionada
Vereador DIRCEU MOREIRA - ANO 2009	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Autoriza o Poder Executivo a erigir o MONUMENTO À BÍBLIA em local que especifica.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a prioridade no atendimento de pessoas idosas, em hospitais públicos, particulares, postos de saúde e demais unidades médicas, e dá outras providências.	Arquivada por final de legislatura
Denomina de Praça Daniel Garcia Ribas, um dos logradouros públicos da Capital, conforme especifica.	Retirada pelo autor

Institui o Dia Municipal da Paz no Trânsito, a ser comemorado anualmente no dia 24 de outubro.	Promulgada/sancionada
Dispõe sobre a instalação de câmeras de vídeo para monitoramento externo nas agências bancárias e instituições financeiras localizadas no Município de Curitiba, e dá outras providências.	Veto total do executivo
Vereador DIRCEU MOREIRA - ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Dispõe sobre a isenção de cobrança do Estacionamento Regulamentado - ESTAR- nas proximidades dos Hospitais instalados no âmbito do Município de Curitiba quando devidamente comprovado pela Instituição que o condutor ou terceiro em sua companhia estava usufruindo dos serviços de urgência ou emergência.	Arquivada pelas Comissões
Denomina de Praça Bela Vista do Passaúna, a Praça localizada na Rua Águas do Passaúna, no Bairro São Miguel, nesta Capital.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a proibição da cobrança de valores para a utilização dos estacionamentos de veículos em shopping centers ou congêneres, no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a proibição de cobrança de valores para utilização de estacionamento de veículos nos hospitais, clínicas, prontos-socorros e estabelecimentos congêneres, na forma que indica, no Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento em Unidades de terapia Intensiva - UTI de hospitais públicos e privados instalados no Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Institui o Dia Municipal de Combate ao Uso de Drogas no Município de Curitiba, a ser comemorado todo dia 26 de junho.	Promulgada/sancionada
Dispõe da Obrigatoriedade da presença de um Cirurgião-dentista nas UTIs dos Hospitais Públicos e Privados, no âmbito da Cidade de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe da obrigatoriedade da criação do CMAI (Centro Municipal de Atendimento ao Idoso), no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe da obrigatoriedade sobre à redução da jornada de trabalho para 30 horas semanais dos titulares dos cargos de Enfermeiro, Técnico em Enfermagem, Técnico em Higiene Dental, Auxiliar de Consultório Dentário e Auxiliar de Enfermagem, dos Hospitais e Clínicas privadas do Município de Curitiba.	Retirada pelo autor

Dispõe sobre a obrigatoriedade sobre a inclusão no quadro multidisciplinar de Psicólogo e Assistente Social, no período integral, na Rede de Ensino público no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe da obrigatoriedade sobre à redução da jornada de trabalho para 30 horas semanais dos titulares dos cargos de Enfermeiro, Técnico em Enfermagem, Técnico em Higiene Dental, Auxiliar de Consultório Dentário e Auxiliar de Enfermagem, dos Hospitais e Clínicas do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe da obrigatoriedade sobre a inclusão nas Unidades de saúde no seu quadro multidisciplinar; de Psiquiatra, Psicólogo e Assistente social, no período integral, no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação de Câmeras de Segurança internas e externas nos Asilos e Albergues público e privado no Âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe da obrigatoriedade de um enfermeiro nos Hotéis em período integral, em seu quadro de funcionários, no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a obrigatoriedade de um profissional de enfermagem, Enfermeiro, Técnico ou Auxiliar, em todas as unidades do CMEI's, no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a obrigatoriedade de um Enfermeiro, na equipe multidisciplinar das escolas de educação especial, no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Institui no âmbito do Município de Curitiba a Semana de Prevenção e Combate à Depressão Pós- Parto, e ainda dispõe sobre as diretrizes da conscientização quanto à prevenção, diagnóstico e do próprio tratamento da depressão pós-parto na rede pública de saúde do Município de Curitiba e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Denomina de Praça Davino Rodrigues Moreira, um dos logradouros públicos da Capital, conforme especifica.	Retirada pelo autor
Institui o Dia Municipal da Educação Adventista, a ser comemorado anualmente no dia 27 de setembro.	Promulgada/sancionada
Dispõe sobre a regulamentação do serviço de transporte de fretes no Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a instalação de câmeras de segurança internas e externas nas escolas municipais, CMEIS, creches e unidades de saúde da Capital	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre o Centro de Coleta de Sangue e Hemo derivados nas Unidades de Saúde 24 horas do	Retirada pelo autor

Município de Curitiba.	
Dispõe sobre a criação da linha interterminais no município de Curitiba e dá outras providências	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a atenção à saúde ocupacional dos profissionais de enfermagem no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe da Criação do programa de Prevenção ao Câncer de Pele - Meu Amigo Sol como atividade extracurricular obrigatória no ensino de educação infantil e fundamental I e II na rede de ensino municipal e particular no âmbito da Cidade de Curitiba, e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a criação da Olimpíada da Terceira Idade no âmbito do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a exigência de aprovação no Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeiras para contratação de médicos estrangeiros no Município de Curitiba .	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a criação do "Dia dos Desbravadores na data de 23 de Abril, no Município de Curitiba.	Retirada pelo autor
DETERMINA A IMPLANTAÇÃO DE BALANÇOS E BRINQUEDOS PARA CRIANÇAS CADEIRANTES NAS PRAÇAS DE LAZER, LOCALIZADAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a destinação de cômodo em estabelecimento de saúde localizados no âmbito do Município de Curitiba, para o repouso dos profissionais, enfermeiros, técnicos e auxiliares de enfermagem.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre o Centro de Coleta de Sangue e Hemo derivados nas Unidades de Saúdes 24 horas do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a implantação de sistema alternativo de coleta e tratamento de esgoto sanitário doméstico, em áreas desprovidas de rede pública coletora.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a instituição no calendário de comemorações oficiais do Município de Curitiba da Semana Municipal da Saúde do Homem.	Promulgada/sancionada
Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivo ao Planejamento Familiar e a Saúde da Mulher no Município de Curitiba, e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a apresentação da caderneta de vacinação infantil no ato da matrícula em creches e escolas das redes de ensino público e privado do Município de Curitiba e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Institui o Programa de Conscientização e Orientação	Arquivada pelas Comissões

sobre Síndrome de Down no Município de Curitiba, e dá outras providências.	
Dispõe sobre o transporte, manutenção e manejo de animais em Pet Shops que possuem banho e tosa no Município de Curitiba e dá outras providências.	Aguardando análise em 1º turno
Dispõe sobre a implantação da Coleta Seletiva de Óleo de Cozinha Usado, nas creches, escolas de ensino fundamental públicas e privadas do Município de Curitiba e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Institui a política de prevenção de acidentes e violência nas escolas da rede de ensino no Município de Curitiba - CIPAVES.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a necessidade de todas as religiões ou credos possuírem uma sala para atendimento de primeiros socorros, e um profissional de enfermagem (auxiliar, técnico ou enfermeiro) no âmbito do Município.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a inclusão da disciplina de Educação Financeira na grade curricular do ensino fundamental das escolas municipais do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a utilização de madeira certificada na realização de obras públicas no município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Vereador SERGINHO DO POSTO - ANO 2009	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Altera os dispositivos da Lei 8.397 de 14 de abril de 1994 que “Torna obrigatória à instalação de porta de segurança nas Agências Bancárias e dá outras providências”	Arquivada por final de legislatura
Dispõe sobre a formatação e dimensões das placas de indicativas dos nomes de logradouros públicos e de vias públicas do município de Curitiba.	Arquivada por final de legislatura
Vereador SERGINHO DO POSTO - ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Proíbe o uso de telefone celular nos estabelecimentos de Ensino do Município.	Arquivada pelas Comissões
Vereador PROF. GALDINO - ANO 2009	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Institui a obrigatoriedade do uso de torneira com temporizador de vazão, em todos os órgãos públicos municipais da cidade de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Altera a Lei nº 10.785, de 18 de setembro de 2003, que Cria no Município de Curitiba, o Programa de Conservação e Uso Racional da Água nas Edificações - PURAE.	Retirada pelo autor

Estabelece, no âmbito do Município de Curitiba, penalidades para quem praticar maus-tratos a animais e dá outras providências.	Veto total mantido
Dispõe sobre a criação no âmbito do Município de Curitiba, de espaços para a permanência de pessoas idosas, estabelece critérios técnicos e dá outras providências	Arquivada por final de legislatura
Dispõe sobre o uso de copos reutilizáveis (caneca ecológica) por funcionários de todas as repartições da administração pública direta e indireta deste município.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a inserção da advertência "SE BEBER NÃO DIRIJA" no cartão de estacionamento regulamentado Estar.	Arquivada por final de legislatura
Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar nos Armazéns da Família a venda de alimentos especiais para portadores de diabetes e doença celíaca cadastrados na Rede Municipal de Saúde, e dá outras providências	Arquivada pelas Comissões
Autoriza o Poder Executivo a criar mecanismos de incentivo a implantação de sistemas de natureza, chamados "telhados verdes", nas coberturas de edificações no município de Curitiba.	Arquivada por final de legislatura
Dispõe sobre a implantação do conteúdo "Educação para Mídia" nas escolas da Rede Municipal de Ensino em Curitiba.	Arquivada por final de legislatura
Dispõe sobre a criação das oficinas educativas "CMEI de Braços Abertos", destinadas aos pais ou responsáveis de crianças inscritas nos Centros Municipais de Educação Infantil do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Cria o serviço virtual de disponibilização de conteúdos, denominado "Acesso Livre Curitiba", e dá outras providências.	Retirada pelo autor
Institui a Política Municipal de Atendimento à População de Rua no Município de Curitiba, e dá outras providências	Retirada pelo autor
Altera a Lei Municipal nº 11.398, de 29 de abril de 2005, que criou o Conselho Municipal de Proteção aos Animais - COMUPA, nos artigos 1º, 2º, 3º, 5º e 6º, e dá outras providências.	Arquivada por final de legislatura
Institui e inclui no calendário oficial de eventos do Município a "Semana da Paz e da Não-Violência", e dá outras providências.	Arquivada por final de legislatura
Dispõe sobre a criação de "Rua do Lazer", através da restrição ao trânsito de veículos automotores na rua Marechal Deodoro aos domingos, das 6:00 às 22:00 horas, e dá outras providências.	Arquivada por final de legislatura

Dispõe sobre a proibição a alimentação de pombos domésticos em vias, praças, prédios e locais de acesso público na zona urbana do Município de Curitiba, estabelece penalidades e dá outras providências.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a instalação de cinzeiros comunitários em frente a bares, restaurantes, danceterias, teatros, auditórios e demais estabelecimentos comerciais com grande aglomeração de público.	Retirada pelo autor
Vereador PROF. GALDINO - ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Institui o crédito de minutos pagos e não utilizados nos estacionamentos privados na forma que especifica e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a criação no âmbito do Município de Curitiba, de espaços para a permanência de pessoas idosas, estabelece critérios técnicos e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Altera a Lei nº 11.240, de 30 de novembro de 2004, que "INSTITUI O CONSELHO MUNICIPAL DA CULTURA DA PAZ - COMPAZ - CT, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a obrigatoriedade da compensação ambiental por pessoas físicas e jurídicas que impermeabilizem o solo através de obras no perímetro do Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Institui o Dia Municipal do Vegetarianismo.	Promulgada/sancionada
Altera a Lei nº 14.181, de 17 de dezembro de 2012, que revoga leis que criam prêmios no âmbito da Câmara Municipal de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Altera a Lei Municipal nº 11.361, de 31 de março de 2005, que "Dispõe sobre a instituição da Marcha para Jesus, e dá outras providências".	Retirada pelo autor
Institui o Conselho Municipal da Cultura da Paz - COMPAZ, e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre o ensino de música nas escolas municipais de Curitiba	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a obrigatoriedade da propagação diária nas emissoras de radiodifusão de músicas, intérpretes, autores, bandas e orquestras curitibanas e/ou paranaenses e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre o sepultamento de animais não humanos em cemitérios do município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Institui o Dia Municipal da Adoção Animal.	Arquivada pelas Comissões
Revoga o inciso III, do artigo 1º, da Lei Ordinária nº 8.681 de 11 de junho de 1995.	Arquivada pelas Comissões
Revoga a Lei Ordinária Municipal nº 10.522/02,	Promulgada/sancionada

que “dispõe sobre instalação de porta eletrônica de segurança nas casas noturnas e similares.”	
Revoga a Lei Ordinária nº 9.622, de 8 de julho de 1999.	Arquivada pelas Comissões
Concede prêmio à pessoa que comunicar às autoridades competentes a prática de crimes contra a Administração Pública Municipal, de que resulte a respectiva recuperação de valores ao Erário.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a encampação e arrecadação de imóveis urbanos abandonados no Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a implantação do sistema de segurança baseado em vídeo monitoramento em tempo real nas unidades da Fundação de Ação Social - FAS, Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centros POP Resgate Social, que prestam assistência social no Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre o transporte de animal doméstico no serviço público municipal de transporte coletivo de passageiros.	Arquivada pelas Comissões
Vereador PROFA. JOSETE - ANO 2009	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Acresce incisos e parágrafos aos artigos 208 e 217, da Lei nº 1.656, de 21 de agosto de 1958.	Arquivada por final de legislatura
Dispõe sobre a utilização de Passagens e Prêmios de Milhagens Aéreas advindas de Recursos Públicos do Município de Curitiba	Arquivada por final de legislatura
Vereador PROFESSORA JOSETE ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Revoga a lei nº 10.905, de 18 de dezembro de 2003, que explicita as despesas que poderão ser consideradas no cômputo do percentual das receitas destinado à educação.	Retirada pelo autor
Revoga a Lei nº 10.980, de 24 de maio de 2004, que dispõe sobre a inclusão do mel de abelha na merenda dos alunos do sistema municipal de ensino.	Promulgada/sancionada
Autoriza o Poder Executivo a criar comitê para solucionar conflitos decorrentes de concursos públicos no Município de Curitiba.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a responsabilidade da sinalização de segurança para Pedestres na entrada e saída de estacionamento, tais como Faixas para Pedestres, Sinalizadores de Alerta e placas de Sinalização e dá outras providências.	Retirada pelo autor
Vereador PASTOR VALDEMIR - ANO 2009	

Proposição de Lei Ordinária – Não constam registros	
Vereador PASTOR VALDEMIR - ANO 2013	
Proposição de Lei Ordinária	Situação
Dispõe sobre a garantia de vagas nas escolas públicas municipais de ensino fundamental para filhos de bispos, pastores, missionários e sacerdotes de qualquer credo religioso.	Arquivada pelas Comissões
Dispõe sobre a criação de faixas preferenciais e/ou exclusivas para os veículos de transporte coletivo no Município de Curitiba e dá outras providências.	Arquivada pelas Comissões
As instituições bancárias situadas no Município de Curitiba ficam obrigadas a realizarem instalação de sanitários e bebedouros, para uso dos clientes, em suas agências prestadoras de seus serviços.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a obrigatoriedade dos hipermercados, supermercados e estabelecimentos comerciais congêneres, do Município de Curitiba, de disponibilizarem funcionários capacitados para auxiliarem os deficientes visuais a efetuarem suas compras e dá outras providências.	Aprovada com veto parcial mantido
Permite aos proprietários de estabelecimentos comerciais a instalação de bicicletários na calçada em frente a esses locais.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a obrigatoriedade do "teste da linguinha" dos recém-nascidos no Município de Curitiba e dá outras providências.	Retirada pelo autor
Dispõe sobre a obrigatoriedade da Câmara Municipal de Curitiba publicar, em seu sítio na internet, o resultado das votações dos projetos de lei que constem na ordem do dia.	Retirada pelo autor

Fonte: O autor

Quadro 15: Total de Leis Ordinárias 2009/2013 por vereador - amostra

LEIS ORDINÁRIAS – 2009 / 2013 POR VEREADOR-AMOSTRA											
		PROPOSTAS	PROMULGADA	RETIRADA PELO AUTOR	ARQUIVADA P/ COMISSÕES	ANÁLISE COMISSÕES	ARQ. FIM LEGISL	ANÁLISE 1º TURNO	AGUARDA SANÇÃO EXECUTIVO	VETO TOTAL MANTIDO	ANEX... POR SEMELHANÇA
Felipe	2009	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	21	03	01	08	05	-	03	01	-	-
Sabino	2009	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	02	01	-	01	-	-	-	-	-	-
Aldemir	2009	01	-	-	01	-	-	-	-	-	-
	2013	07	01	03	02	01	-	-	-	-	-
Aladim	2009	01	01	-	-	-	-	-	-	-	-
Dirceu	2013	01	01	-	-	-	-	-	-	-	-
	2009	05	01	02	-	-	01	-	-	01	-
	2013	87	03	05	34	25	-	13	01	-	06
Serginho	2009	03	-	-	-	-	02	01	-	-	-
	2013	07	-	-	01	4	-	02	-	-	-
Galdino	2009	18	0	06	03	-	07	-	-	01	01
	2013	32	02	01	18	05	-	06	-	-	-
Josete	2009	02	-	-	-	-	02	-	-	-	-
Valdemir	2013	08	01	02	01	02	-	02	-	-	-
	2009	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	12	-	04	02	-	-	05	-	-	01
Total	2009	199									
	2013	409									

Fonte: O autor

Os dados deste quadro revelam que no segundo mandato os vereadores aumentam as quantias de projetos de lei, chegando a níveis gigantescos de diferença, como o vereador Dirceu Moreira, que no primeiro mandato apresentou cinco projetos de lei, e no segundo oitenta e sete. Não significou, porém aumento na capacidade de aprovação dos mesmos, como já demonstrado. Paradoxalmente, o vereador Aladim não aumentou o número de projetos apresentados, somente um em cada mandato, mas tiveram 100% de aprovação, com os dois projetos apresentados sancionados pelo prefeito.

O quadro 16 mostra o total de leis ordinárias apresentadas pelos vereadores da Câmara Municipal de Curitiba nos anos de 2009 e 2013, mesmo período da amostra. Menos de 20% deles foram sancionados no primeiro ano, e menos de 15% no segundo. As propostas retiradas pelo autor e arquivadas são a grande maioria. Apresenta-se na tabela as proposições em análise pelas comissões, mas não na relação da amostra, por não terem ainda destino definido.

Quadro 16: Resumo Leis Ordinárias - total de vereadores 2009/2013

RESUMO – LEIS ORDINÁRIAS PROPOSTAS EM 2009 – 2013 – total dos vereadores da CMC											
	TOTAL	Promulgadas-Sancionadas		Retiradas pelo autor		Arquivadas por final de Legislatura		Arquivadas pelas comissões		Em análise pelas comissões	
2009	199	35	17,6%	51	25,6%	73	36,7%	14	7%	-	
2013	409	51	12,5%	52	12,7%	NSA	NSA	109	26,6%	107	26,20%

Fonte: O autor

5.2.1.3 Títulos: Cidadão Honorário e Vulto Emérito

No quesito projetos de lei apresentado também duas formas de homenagens a pessoas que se destacam na cidade, porém não por serem atuantes em setores específicos como nos prêmios que estão inseridos nas Indicações, organizados de forma coletiva, mas têm

como principal característica a contribuição profissional, política ou econômica para a cidade como um todo: o título de Cidadão Honorário e o título de Vulto Emérito. O primeiro age em defesa do município sem ser originário do mesmo, e a entrega do prêmio tem o significado de ocorrer simbolicamente à adoção do homenageado pelos representantes do município. O segundo significa que a pessoa homenageada é indivíduo ilustre, pessoa importante originária da própria cidade e que se destaca no desenvolvimento da mesma. Há um ritual mais elaborado para este tipo de atividade, o que inclui uma sessão de exposição prévia do currículo do homenageado pelo autor da proposta, apartes dos outros vereadores com loas à proposta, a corroboração ao pedido, e a votação e aprovação da homenagem, com posterior sessão solene de entrega do título com tudo a que tem direito uma cerimônia deste tipo: discursos, público, família, emoção.

Quadro 17: Todos os vereadores e amostragem

Ano/título	Cidadão Honorário	Vulto Emérito
2009	23	4
2013	29	6
Ano/título	Cidadão honorário	Vulto Emérito
2009	Serginho do Posto – 1	0
2013	Felipe Braga Cortes – 2	0

Fonte: O autor

As homenagens são recursos consagrados em todos os legislativos brasileiros, nos três níveis, e não somente, mas é um ritual que atinge todos os poderes. Não deve ser considerado supérfluo ou sem serventia diante dos problemas sociais que se apresentam e que exigem atitudes e respostas dos representantes políticos, mas sim trocas simbólicas que fazem parte da atividade político parlamentar e que apresenta dividendos de modo indireto, já que não representa resposta a demandas, e sim uma troca simbólica de favores entre representantes e representados: Por trás da honraria está a sempre vislumbrada possibilidade

de, por meio do elogio, vincular o homenageado ao Vereador, criando uma dívida moral e simbólica.

4.2.1.4 Requerimentos

Requerimento é sem dúvida a forma de ação legislativa que é mais comum e numerosa entre os parlamentares, e que possibilita a conexão eleitoral por excelência, mesmo que não signifique a concretização da demanda. É onde considerou-se que o vereador realiza o trabalho mais parecido com o do despachante, na tentativa de resolver problemas pontuais de responsabilidade do poder executivo e suas secretarias, na medida em que se trata de ações podem ser solicitadas diretamente aos órgãos responsáveis pelas medidas demandadas. É também o dado que nos oferece oportunidade de verificar a atuação espacial do vereador frente a sua abrangência eleitoral. Outra verificação é que o tempo de mandato interfere na atividade parlamentar. O número de requerimentos no segundo mandato é bastante superior ao primeiro, seguindo a mesma lógica dos projetos de lei. Não significa que haverá maior número de atendimentos, e nem é possível verificar este dado⁸⁹.

⁸⁹ O Facebook é atualmente a ferramenta mais utilizada para a solicitação de eleitores e população para elaboração de requerimentos, segundo informações de assessores parlamentares.

4.2.1.4.1 Requerimentos enviados à prefeitura

Sobre os requerimentos enviados à prefeitura⁹⁰, trata-se do instrumento mais utilizado pelos vereadores na busca de atendimento a demandas dos eleitores e à população em geral que procura o legislativo para suprir deficiências no atendimento ao dia a dia da administração pública, aquilo que mais é sentido de perto, que é o saneamento, vias, policiamento, água e esgoto. Mais adiante, há uma similaridade entre os pedidos dos requerimentos e as emendas ao orçamento, guardadas as devidas proporções, visto serem estas solicitadas por pessoa jurídica de direito público e privado, e aqueles com predomínio maior de pessoa física.

Quadro 18: Requerimento à Prefeitura 2009 - Amostra

Vereador FELIPE BRAGA CÔRTEZ – 2009 - total: 288	
Objetivo do Requerimento à Prefeitura	Localização
Requer policiamento ostensivo no Parque Bacacheri.	Bairro Boa Vista
Solicita que seja implantado pavimentação (asfalto cidadão) na continuação da Rua Eleonora Roosevelt, trecho esquina com a Rua Guido Scotti no.	Bairro Tingui
Solicito operação tapa buracos em toda a extensão na Rua Camara Junior	Bairro Jardim das Américas
Solicita implantação de asfalto cidadão na Rua Edgard Degas entre o Rio Belém e Rua Cap. João Ribas de Oliveira no	Bairro Guabirotuba.
Solicita regularização de Rua situada no Bairro Santa Cândida esquina com a Rua Padre Paulo Canelles entre as Ruas Lucindo C. dos Santos e Theodoro Makiolka.	Bairro Santa Cândida
Solicito a mudança no sistema viário de via normal para a via coletora na Rua Brasília Ribas no Bairro Novo Mundo.	Bairro Novo Mundo.
Solicita a instalação de um semáforo no cruzamento Rua Carneiro Lobo com a Avenida Iguazu	Bairro Água Verde.
Solicita operação tapa buracos na rua Gen. Setembrino de Carvalho e rua Joaquim Ignácio da Motta, no bairro Uberaba.	Bairro Uberaba.
Solicita implantação de anti-pó asfáltico na Rua Mobral entre as Ruas Hans Kelsen e Rua Nossa Senhora do Rocio Jardim Aliança no	Bairro Santa Cândida.
Solicita o aumento de potência de lâmpadas em todo o percurso da Avenida Getúlio Vargas	Bairros Água Verde e Rebouças.
Requer a inclusão para orçamento de 2010 do asfalto cidadão na Rua Gildo Lazzarotto,	CIC

⁹⁰ Optamos por apresentar apenas uma porcentagem deles, em torno de 10% a cada ano, e enviados a apenas um vereador, em virtude do excessivo número de solicitações e tendo em vista a identidade de intenções.

trecho entre as Ruas João Casagrande e Luiz Casagrande, +/- 150 metros, Colibri	
Solicitar Posto Avançado da Defesa Social (PADS) no Bosque Boa Vista, localizado na Rua Holanda esquina com a Rua Vicente Ciccarino	Bairro Boa Vista.
Solicita revitalização asfáltica em parceria da Rua Semiramis	CIC
Solicita revitalização do asfalto da Rua Marcelino Nogueira entre a Rua Jovino do Rosário e Rua Canadá, proximidades do Terminal Boa Vista no	Bairro Boa Vista.
Solicito o conserto do asfalto na Rua Luiz Guimarães Junior no	Bairro Guabirota.
Solicita operação tapa buraco nas Ruas Victorio Celli e Rua Padre Karol Dworackzek no.	Bairro Cajuru
Solicita estudo e implantação de sinalização horizontal com placas de trânsito (Loteamento Parque Atuba e Tereza Glazer).	Bairro Atuba
Solicita estudo e implantação de sinalização horizontal com placas de trânsito no (Loteamento Parque Atuba e Tereza Glazer).	Bairro Atuba
Solicita estudo e implantação de sinalização horizontal com placas de trânsito (Parque Atuba e Tereza Glazer).	Bairro Atuba
Solicita estudo e implantação de sinalização horizontal com placas de trânsito (Loteamento Parque Atuba e Tereza Glazer).	Bairro Atuba
Solicita a implantação de sinalização e métodos preventivos adequados em área de grande risco situada nas proximidades do Colégio Estadual Professor Brandão	Bairro Alto da Glória.
Vereador – FELIPE BRAGA CORTÊS – 2013 - Total: 313	
Objetivo do Requerimento à Prefeitura	
Solicito a limpeza e roçada em toda a extensão da Rua Emilio Bertolini	Cajuru
Solicita a operação tapa buracos na Rua Tabajaras, 159	Vila Izabel
Solicita a sinalização de "proibido estacionar das 07:00 as 20:00" na Rua Noel Rosa, em frente ao n.º 647, entre a Rua Cândido Hartmann e Rua Dr. Alvaro Albuquerque	Bigorilho
Solicita a substituição do ponto de ônibus localizado na Av. Comendador Franco, 2800, para cerca do número 2670 da mesma avenida	Guabirota
Solicita a limpeza em toda a extensão do córrego existente na Avenida Henry Ford, entre Rua Tomé de Souza e Rua Pastor Antonio Cardona Aguiar	Vila Lindóia/Fanny
Solicita a limpeza e corte do mato da Praça em frente à Associação de Moradores do Parque Nacional Acrópole, situado à Rua Rubens João Henrique Plois, próximo à sub-estação da Sanepar	Cajuru
Solicita a limpeza do canal situado nos fundos das chácaras do Jardim Agrícola / Acrópole, fundos com a Rua Miguel Pedro Abib e Rua Professora Leoni Fila do Nascimento (fundos Sanepar) e fundos com o Parque Nacional / Acrópole, esquina com a Rua Miguel Pedro Abib e Rua Professora Leoni Fila do Nascimento	Cajuru
Solicito a roçada na Rua Cristiano Strobel entre as Ruas Desembargador Antônio de Paula e Rua Matelândia ao lado da Escola Municipal Rolândia	Boqueirão
Solicita a limpeza do canal situado ao lado da Rua Cidade de Xaxim, n.º 680	Sítio Cercado
Solicita a terraplanagem, passagem de máquina-rolô e colocação de saibro em toda a extensão da Rua Cidade de Xaxim, Coqueiro	Sítio Cercado
Solicita policiamento ostensivo na região do Santa Rosa / Solitude	Cajuru
Solicita policiamento ostensivo na região do Parque Nacional / Acrópole	Cajuru
Solicita policiamento ostensivo na região do Jardim Agrícola / Acrópole	Cajuru
Solicita a realocação da vaga de estacionamento para deficientes físicos localizada na Rua Augusto Stresser, 1350, para o outro lado da via	Hugo Langue
Solicita a melhoria do asfalto da Rua Dom Pedro I, entre a Rua Guilherme Pugsley e	Água Verde

Rua Assis Gonçalves	
Solicita a melhoria do asfalto da Rua Camilo Castelo Branco, entre a Avenida Santa Bernadete e a Av. Wenceslau Braz	Agua Verde
Solicita seja rebaixada a boca de lobo na Rua João Tobias de Paiva Netto, em frente ao portão da Unidade de Saúde Solitude	Cajuru
Solicita a manutenção de rede de esgoto obstruída na Rua France Mara de Campos, entre a Rua Miguel Pedro Abib até o final da Rua Parque Nacional, ao lado do muro da sub-estação	Cjuru
Solicita a implantação de sinalização indicativa de acesso à Rua Augusto Stresser, na esquina da Rua Almirante Tamandaré com a Rua Doutor Goulin	Hugo Langue
Solicita a implantação de sinalização indicativa de acesso à Rua Augusto Stresser, na esquina da Rua Jaime Balão com a Rua Doutor Goulin,	Hugo Langue
Solicita a implantação de uma boca de lobo na Rua Índia, em frente ao n.º 44	Cajuru
Solicita a operação tapa buracos na Rua Carlos Coelho Júnior	Capão da Imbuia
Solicita a operação tapa buracos na Rua Vicente Coradi	Capão da Imbuir
Solicita a operação tapa buracos na Rua Raul Caron, entre a Rua Osmário de Lima e Rua Presidente Affonso Camargo,	Capão da Imbuia
Solicita roçada na Praça Guilherme Donatti, entre a Rua Professor Nivaldo Braga e a Rua Professora Olga Balster,	Capão da Imbuia
Solicita roçada no Jardimete localizado na Rua Professora Olga Balster com a Rua Francisco Borges Machado	Capão da Imbuia
Solicita limpeza e roçada da valeta à céu aberto localizada na Rua João Mendonça	Capão da Imbuia
Solicita a implantação de grades de proteção em todas as avenidas que possuam pista exclusiva para ônibus, entre as canaletas de ônibus e as pistas dos veículos leves.	Geral
Solicita, com a devida urgência, a limpeza do canal localizado à Rua Dr. José Geostre Sobrinho, desde a Rua Antonio Moreira Lopes, bairro Solitude, até o Parque Linear	Cajuru
Solicita a revitalização da praça situada na esquina da Rua Frei Orlando e Avenida Edgard Stelfeld	Jardim Social
Solicita a recolocação de pedras na calçada na Av. Nossa Senhora Aparecida, 703.	Seminário
Solicita a implantação de antipó em toda a extensão da Rua José Zap	Uberaba
Solicita a pintura de faixa de pedestres nas duas entradas da Escola Bandeirantes, na Rua Maceió e Rua Cuiabá	Cajuru

Quadro 19: Número de requerimentos enviados à Prefeitura Municipal de Curitiba 2009/2013

VEREADORES	Requerimentos à Prefeitura – ANO 2009	Requerimentos à Prefeitura - 2013
Felipe Braga Cortes	288	313
Sabino Picolo	624	163
Aldemir Manfron	140	117
Aladim Luciano	78	40
Dirceu Moreira	1000	1000
Serginho do Posto	448	687
Professor Galdino	1000	106
Professora Josete	10	37
Pastor Valdemir	0	06
TOTAL	3.588	2.469

Fonte: O autor

Como já sinalizado, indicações e requerimentos não têm correlação direta com a resposta à demanda, na mesma proporção. O número elevado de solicitações significa apenas um número elevado de solicitações, e não um número correspondente de atendimento. Proporcionalmente, o número de pedidos realizados pelo Vereador Dirceu Moreira (2000) pode ter o mesmo resultado do que o número de solicitações da Professora Josete (47). Mas o que merece ser destacado é a concentração de pedidos conforme a concentração espacial de votos do vereador. Em todos os casos, os vereadores comunitários concentram seus requerimentos a solicitações onde obtiveram maior voto, enquanto as outras três categorias recebem solicitações de interesse geral, no sentido geográfico e social.

4.2.1.4.2 Requerimentos enviados a outros órgãos

Os requerimentos a outros órgãos se dedicam a assuntos mais abrangentes, porém com o mesmo sentido de modificações do planejamento administrativo municipal no que afeta diretamente a população, principalmente de bairros menos favorecidos. Os pedidos são feitos principalmente a órgãos municipais, porém verificou-se que órgãos estaduais que têm responsabilidade sobre trânsito, energia, água e esgoto e segurança pública também são alvos de solicitações, além de empresas privadas que prestam serviço público, como a telefonia.

Não se pode dizer que há um padrão definido nesta área, pela diversidade de situações encontradas. Enquanto alguns priorizam este tipo de ação, outros não consideram importante. O que fica claro no levantamento de requerimentos é a que a proporção de solicitações da mesma área geográfica dos eleitores de cada vereador comunitário é muito grande. Do mesmo modo, os vereadores que apresentam votação em toda a cidade, também são requisitados para apresentar requerimentos para solicitações em todas as áreas de votação

do vereador. Os requerimentos apresentam o mesmo grau de incerteza na efetividade que outros pedidos, mas contém importância no estabelecimento ou manutenção relação entre o vereador e seus representados em período não eleitoral.

Quadro 20: Requerimentos a outros órgãos 2009/2013 - amostra

Vereador FELIPE BRAGA CÔRTEZ - 2009		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos - 01	Localização	Órgãos
Solicita que as bases de concreto das torres de transmissão sejam pintadas com cores de segurança.	Av. Comendador Franco	Copel
Vereador FELIPE BRAGA CÔRTEZ - 2013		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos - 04	Localização	Órgãos
Solicita a fiscalização do cumprimento da Lei n.º 14.037, de 11 de junho de 2012, a qual torna obrigatório o uso de faróis acesos pelos veículos de transporte coletivo escolar.	Interesse geral	Presidência da URBS - Urbanização de Curitiba S/A
Solicitando informações acerca da regulamentação da Lei Ordinária n.º 13.978 (dispõe sobre a coleta de medicamentos vencidos ou não utilizados por pontos de venda de medicamentos instalados no Município de Curitiba)	Interesse geral	Secretaria Municipal de Saúde
Solicita informações acerca da fiscalização do cumprimento da Lei Ordinária n.º 14.037 (obrigatoriedade do uso de faróis acesos pelos veículos de transporte coletivo escolar, bem como os veículos de auto escola, durante o dia e durante a noite, em todas as vias)	Interesse geral	Secretaria Municipal de Trânsito - SETRAN
Solicita à Secretaria Municipal de Trânsito - SETRAN operações concentradas às quartas-feiras e sextas-feiras no período noturno, bem como aos sábados nos períodos vespertino e noturno, no entorno do Shopping Sport, bairro Boqueirão.	Bairro Boqueirão	Secretaria Municipal de Trânsito - SETRAN
Vereador SABINO PICOLO- 2009		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Não consta		
Vereador SABINO PICOLO- 2013		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Solicita providências no sentido de intensificar o policiamento em ruas dos bairros.	Fanny, Barreirinha, Bigorriho, Centro Cívico, São Francisco, Sítio Cercado, Jardim Botânica	Secretaria de Segurança Pública do Estado do Paraná
Solicita estudos no sentido de intensificar a presença da Guarda Municipal no entorno da Escola Municipal Heráclito F. Sobral Filho	Bairro Sítio Cercado	Secretaria Municipal da Defesa Social

Vereador ALDEMIR MANFRON - 2009		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Estudos para avaliar a possibilidade de rondas ostensivas pela Polícia Militar, nos arredores da Associação de Auxílio à Criança Carente - ADCC, na rua Célia Cabral Salgueiro s/nº - Praça Recanto de d'Itália	Bairro Santa Felicidade	Secretaria da Segurança Pública do Estado do Paraná
Solicita melhorias no que diz respeito a sinalização na rua? Engº Costa Barros, esquina com Emilio Bertolini, próximo a Escola Durival de Brito e Silva.		Diretoria de Trânsito - Diretran
Requer policiamento ostensivo da polícia montada	Bairro Pilarzinho	Sec. da Segurança Pública do Estado do Paraná
Requer relocação de poste de energia elétrica na av. Vereador Toaldo Túlio, número 1111	Bairro São Braz.	COPEL
Solicita uma viatura para acompanhar e orientar motoristas, que levam e buscam seus filhos no colegio ACESSO na rua André de Barros entre Barão do Rio Branco e Travessa da Lapa.	Centro	Diretoria de Trânsito - Diretran
Requer estudos para implantação de estacionamento público na Rua Wenceslau Braz	Fanny	URBS
Requer a implantação de travessias elevadas na Av. Wenceslau Braz, próximo ao tubo Antero de Quental, conforme croquis em anexo.	Fanny	URBS
Requer implantação de espelho parabólico na rua André de Barros na saída do prédio nº 638	Centro	Diretoria de Trânsito - Diretran
Solicita a implantação de placas de sinalização em ruas dos bairros	Bairro S. Inácio, Água Verda, Santa Felicidade.	Diretoria de Trânsito - Diretran
Vereador ALDEMIR MANFRON - 2013		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos da Prefeitura
Requer ao Comando de Policiamento da Capital, maior segurança nos arredores da Câmara Municipal de Curitiba.	Centro	Comando do Policiamento da Capital
Solicita a implantação de tachas ou tachões aplicados transversalmente, utilizados como redutores de velocidade, nas quatro saídas de interseção do Contorno Norte		DER - Departamento de Estradas e Rodagem
Solicita a realização de reparos ao anti pó da rua Justo Manfron.		Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré
Solicita medidas cabíveis para que permissionárias de serviços funerários de Curitiba, ofereçam estacionamento e acessibilidade a seus clientes.		Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Solicita a realização de serviços de implantação de rede de esgoto na Av. Manoel Ribas	Bairro Butiatuvinha	SANEPAR
Solicita estudos de viabilidade de implantação de uma quadra de saibro descoberta para prática de tênis junto a Praça Pública localizada na rua Ludovico Luca,	Bairro São Braz.	Secretaria Municipal do Meio Ambiente

Vereador ALADIM LUCIANO – 2009		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Requer a instalação de telefones públicos na Rua Ângelo Gai	Bairro Umbará	OI - Brasil Telecom S.A
Requer ao Batalhão de Polícia de Trânsito da PMPR o incremento do policiamento ostensivo nas ruas que dão acesso ao Parque Bacacheri conforme especifica.	Bairro Bacacheri	Batalhão de Polícia de Trânsito da PMPR
Vereador ALADIM LUCIANO – 2013		
	Não consta	
Vereador DIRCEU MOREIRA - 2009		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Requer a implantação do PROGRAMA CÂMBIO VERDE, para os moradores do Rio Bonito,	Bairro Campo do Santana.	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Requer a implantação do Projeto Bosque Escola, na Escola Municipal Joaquim Távora, situada na Rua Angelina Turesso Cavalin, n.º 90,.	Bairro CIC	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Requer a regularização fundiária dos terrenos localizados na Vila Belo Ar,	Bairro CIC	COHAB-CT,
Requer estudos técnicos para a implantação de campo de futebol oficial e demais atividades esportivas no denominado antigo lixão da CIC, entre as Vilas Concórdia e Vila Angra,.	Bairro CIC	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Requer estudos técnicos para relocação do poste de luz, situado na Rua Ludovico Kaminski, em frente ao n.º 2969, esquina com Rua Lauro Grein, Vila Vera Cruz,.	Bairro CIC	COPEL
Requer a substituição do poste de iluminação pública dos bairros.	Bairro CIC	COPEL
Requer o desentupimento da rede de esgoto em ruas dos bairros	Bairro CIC	SANEPAR
Requer a substituição de postes de madeira por postes de concreto em ruas dos bairros	Bairro CIC	COPEL
Requer estudos técnicos para verificação de entrada de esgoto em ruas dos bairros.	Bairro CIC e Fazendinha	SANEPAR
Requer a arborização nos bairros.	Tatuquara e Campo de Santana	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Requer a implantação de um telefone público nos bairros.	Bairro Tatuquara	OI - Brasil Telecom S.A
Requer a ampliação do horário da linha de ônibus que atende os moradores da Vila Janafna e Riacho Doce	Campo do Santana	URBS
Requer a realização de estudos para ampliação de horários da linha de ônibus ligeirinho Terminal CIC para Terminal Angélica	Araucária	URBS

Requer a implantação de rede de iluminação pública, em todas as ruas da Vila Bela Vista	Bairro Tatuquara	COPEL
Requer a implantação de telefone público na Rua Ari Rolim Costa, esquina com a Rua Fernando Souza Costa, Vila Santa Amélia	Bairro Fazendinha	OI - Brasil Telecom S.A
Vereador DIRCEU MOREIRA - 2013		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Solicita intensificação de serviço de cavalaria nos bairros	Bairro Fanny Bairro Lindóia	Polícia Militar do Estado do Paraná
Solicita intensificar o policiamento na região		Polícia Militar do Estado do Paraná
Requer em caráter de urgência a Retirada ou Relocação de um poste da Copel, situado na Rua: Adão Lucas Mendes, defronte ao nº 80, entre as Ruas: Pedro Gusso e a Humberto Calixto Fruit	Bairro CIC	COPEL
Requer em Caráter de Urgência, Implantação de Telefone Público na Rua Dimas Arceno, esquina com a Rua Professor José Lamartine Correia de Oliveira, Conjunto Boa Esperança II	Tatuquara	OI - Brasil Telecom S.A
Requer em Caráter de Urgência, Estudos Técnicos para Implantação de Rede de Esgoto, na Rua Irmã Flávia Borlet, iniciando em frente ao número 2.006 até a esquina da Rua Chácara Oswaldo Aranha -.	Xaxim	SANEPAR
Requer em Caráter de Urgência, Estudos Técnicos para Implantação de Rede de Água Potável em toda extensão da Rua Carmem Gorski Camargo -.	Xaxim	SANEPAR
Requer em Caráter de Urgência, Implantação de Telefone Público na Rua Dimas Arceno, esquina com a Rua Professor José Lamartine Correia de Oliveira, Conjunto Boa Esperança II -	Tatuquara	OI - Brasil Telecom S.A
Requer em Caráter de Urgência, Policiamento da Polícia Militar na Rua Francisco Derosso, entre a Rua Antonio Rebelatto até a Rua Coronel José dos Santos - Xaxim.	Xaxim	Polícia Militar do Estado do Paraná
Vereador SERGINHO DO POSTO - 2009		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Requer Operação Tapa buracos na Rua Reinaldo Thá, em toda extensão	Vila Oficinas, Cajuru, Batel, Uberaba, Boa Vista, Boqueirão	Secretaria Municipal de Obras Públicas
Requer Reforma da Ponte localizada na Rua Aracaju entre as Ruas Cuiabá e Teófilo Otoni, na Vila Centenário	Bairro Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas
Requer Repintura de faixa elevada na Rua Antônio Moreira Lopes esquina com a Rua Rivadávia F. de Macedo	Solitude	URBS
Vereador SERGINHO DO POSTO - 2013		
	Não Consta	

Vereador PROF. GALDINO – 2009		
Quadro : Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Requer a revitalização da Praça Maestro Bento Mussurunga	Bairro Jardim das Américas	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Solicita estudo de viabilidade para implantação de um semáforo ou outro dispositivo na trincheira da Rua Nicola Pellanda e antiga Rodovia Régis Bittencourt.	Bairro Pinheirinho	DIRETRAN
Requer instalação de câmeras de monitoramento nos Cemums instalados na cidade	Geral	Prefeitura Municipal (Prefeito)
Solicita implantação de semáforo de pedestres, sinalização, placas de trânsito, semáforos, espelho côncavo em ruas dos bairros da cidade.	Centro, Boqueirão, Vila Hauer, Tarumã, Alto da XV	DIRETRAN
Requer Policiamento Ostensivo	Bairro Boa Vista	Secretaria de Segurança Pública
Requer estudos de viabilidade para implantação de uma linha de ônibus "Ligeirinho"	Geral	URBS
Requer o conserto da manilha e nivelamento do terreno do passeio na rua Joana Souza Gusso, no bairro Boa vista.	Bairro Boa Vista	SANEPAR
Solicita verificação da luminária instalada na rua Bandeirantes Dias Cortes	Bairro Jardim Social	COPEL
Solicita conserto do bueiro em bairros da cidade.	Boa Vista, Cristo Rei	SANEPAR
Requer conserto do Dispositivo Tubular de Inspeção na rua Leonardo Wesolowski próximo ao Mini Mercado Duzé	Bairro Campo Comprido	SANEPAR
Requer corte de grama no terreno baldio localizado na rua Henrique Itiberê da Cunha quase esquina com a rua Raquel Prado	Bairro Mercês	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Requer limpeza de rio localizado na rua Jefferson Luis Caetano	Bairro CIC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Requer a implantação de um semáforo em bairros da cidade	Bairro Vila Guaíra e Mercês	DIRETRAN
Requer a substituição de poste de madeira e reparos na rede elétrica na rua Jean Gabriel Perboyre próximo ao nº 107, bairro Cidade Industrial.	Bairro CIC	COPEL
Requer corte de grama na calçada da rua Raquel Prado esquina com a rua Henrique Itiberê da Cunha	Bairro Bom Retiro	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Requer a estudos para a implantação de um ponto de ônibus da linha Canal da Música/ Vista Alegre na rua Júlio Perneta quase esquina da rua Alcides Munhoz, frente ao Nossa Saúde	Bairro Mercês	URBS
Requer a retirada de galhos de árvore na rua Douglas Haquim próximo ao nº 216 quase esquina da rua Chafic Cudri	Bairro Vista Alegre	COPEL

Vereador PROF. GALDINO – 2013		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Requer policiamento constante na rua Tabajaras e proximidades,.	Bairro Portão	Comando de Policiamento da Capital
Requer à Mesa, na forma regimental, que seja encaminhado expediente à a seguinte sugestão: Presos passem a adotar cães abandonados em projeto de "ressocialização".	Geral	Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
Requer a firmação de convênios para atendimento gratuito de animais em risco nos Hospitais Veterinários das Universidades sediadas no Município.	Geral	UFPR, PUC-PR, FACULDADE EVANGÉLICA
Solicita vistoria do corpo de bombeiros na casa noturna "Night Story", na Rua Vicente Machado, 110, Centro, Curitiba, Paraná.	Centro	Corpo de Bombeiros
Solicita informações sobre a aplicação dos recursos do Projeto Cães Comunitários.	Geral	Fundação Araucária do Paraná
Requer à Mesa, na forma regimental, que seja encaminhado expediente solicitando a colocação de um relógio de água em nome de Aderbal Carvalho Bals, em Curitiba, na Rua Dorival Almir Zagonel, número 51.		SANEPAR
Solicita atendimento ao requerimento da Associação de Moradores e Lojistas da Rua Doutor Faivre e adjacências.	Centro	Comando de Policiamento da Capital
Encaminhe-se ao a seguinte sugestão: "Criação de Rede de Defesa e Proteção Animal do Estado do Paraná"		Governo do Estado do Paraná
Solicita vistoria na rede de esgoto da Rua Coronel Wallace Scoot Murray, 295	Bairro Santa Cândida	SANEPAR
Solicita vistoria do na casa noturna "Fulekos disco club", na Rua Juarez Borges, 299	Bairro Tatuquara	Corpo de Bombeiros
Requer ao mais policiamento em ruas dos bairros.	Centro, Boqueirão, Capão da Imbuia, Boa Vista, Portão, Sítio Cercado, Fanny, Uberaba, Jardim das América, Boqueirão, Centro, Capão Raso.	Comando de Policiamento da Capital
Vereadora PROFA. JOSETE 2013		
Objetivo do Requerimento a outros órgãos	Localização	Órgãos
Solicita-se que seja realizado estudo de viabilidade para implantação de linha de ônibus próxima a unidade de saúde 24h do Campo Comprido.	Bairro Campo Comprido	URBS

Fonte: O autor

5.2.1.5 Emendas Orçamentárias

Os vereadores podem apresentar emendas parlamentares ao Orçamento, a partir de solicitações de entidades públicas ou privadas, de cunho social e beneficente, e mesmo de caráter público, pois, há solicitações de emendas para creches municipais, guarda municipal, suplemento de verbas para secretarias e autarquias. As emendas são originadas a partir da denominada reserva de contingência, que é 1% da corrente líquida municipal, com um cálculo pré-programado, como recurso orçamentário livre para que a administração possa dispor a qualquer momento para situações imprevistas do ponto de vista do planejamento orçamentário, mediante créditos adicionais e suplementações. A reserva de contingência está prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e dentro dela a parte destinada ao legislativo. A partir daí, os vereadores devem apresentar suas emendas, levar à votação, e fechar o valor para inclusão dentro da lei orçamentária. Quando aprovadas, os valores que são determinados a cada uma delas diluem-se no orçamento geral da prefeitura. Apenas as emendas de custeio podem ser identificadas, por exemplo, uma rua determinada para pavimentação é introduzida no orçamento da Secretaria de Obras. As demais estão inseridas em determinada rubrica para desembolso, isto é, a prefeitura determina o que cada secretaria ou órgão deve gastar mês a mês durante o ano todo. As emendas obedecem em grande parte ao mesmo percentual de especialidade do voto dos vereadores, porém com algumas diferenças. A principal diz respeito ao comportamento das instituições que solicitam emendas. Os pedidos são feitos por pessoas jurídicas, e o vereador é quem define se ao pedido será incluído nas emendas orçamentárias. Não se trata somente de uma escolha aleatória, mas a submissão à análise do vereador supõe a relação política com o “cliente”, que solicita um volume em dinheiro, seja para a compra de algum material de consumo, ou algum evento, e não apenas uma lâmpada, ou asfaltamento de determinada rua. É necessário algum tipo de relação social para que a troca seja possível.

Quadro 21: Valor das emendas ao orçamento

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor de emenda por Vereador	400.000,00	450.000,00	470.000,00	600.000,00	600.000,00	500.000,00
Valor Total	15.220.000,00	17.100.000,00	17.860.000,00	22.800.000,00	22.800.000,00	19.000.000,00

Fonte: Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização da Câmara Municipal de Curitiba.(ANO)

Quadro 22: Emendas ao orçamento por vereador 2009/2013

Vereador FELIPE BRAGA CÔRTEZ – 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Aquisição ônibus bi-articulado para a reativação da Linha do Lazer. Na impossibilidade de aquisição do ônibus, os valores da emenda deverão ser direcionados a aquisição de outros equipamentos para a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer.	Cidade de Curitiba	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer.	7.000,00
Construção de um Posto da Guarda Municipal	Bairro Guabirota	Secretaria Municipal de Segurança Pública	70.000,00
Construção de um Posto da Guarda Municipal	Bairro Vila Isabel	Secretaria Municipal de Segurança Pública	130.000,00
Reforma dos banheiros no CMEI Abaeté	Bairro Boa Vista	Fundo Municipal de Saúde	15.000,00
Aquisição de um materiais de construção, para Creche Infância Colorida	Bairro Cajuru	Secretaria Municipal da Educação	5.000,00
Compra de equipamentos, para o Pequeno Cotelengo do Paraná adquirir equipamentos para Panificadora Escola e Cozinha Industrial Cotelengo	Bairro Campo Comprido	Fundo Municipal de Assistência Social	21.000,00
Aquisição de um jogo de Xadrez Gigante, para Escola Municipal Ditimar Brephol	Bairro CIC	Secretaria Municipal da Educação	2.000,00
Aquisição de equipamentos para as Unidades de Saúde	Cajuru (regional)	Fundo Municipal de Saúde	15.00,00
Aquisição de um Materiais de construção, para Associação de Moradores do Conjunto Atenas II , mantenedora do Espaço Educacional Tia Cida	Bairro Cidade Industrial	Secretaria Municipal da Educação	5.000,00
Aquisição de um jogo de Xadrez	Campo	Secretaria Municipal de Educação	2.000,00

Gigante, para Escola Municipal Ulisses Falcão Vieira	Comprido		
Aquisição de equipamentos para as Unidades de Saúde	CIC	Fundo Municipal de Saúde,	15.000,00
Compra de materiais de construção para reforma da Associação de Moradores Moradias Zimbros	Bairro CIC	Fundo Municipal de Assistência Social	5.000,00
Aquisição de equipamentos para a Academia da Terceira Idade na US Trindade II,	Bairro Cajuru	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	17.000,00
aquisição de um Materiais de construção, para Escola Municipal Maria do Carmo Martins,	Bairro Cidade Industrial	Secretaria Municipal da Educação	5000,00
Implantação de infra-estrutura para um sinaleiro na esquina da Avenida Iguaçu com a Rua Teixeira Soares	Bairro Agua Verde	Fundo de Urbanização de Curitiba	27.000,00
Aquisição de equipamentos hospitalares para o Hospital Erasto Gaertner.	Bairro Guabirota	Fundo Municipal de Saúde	48.000,00
Reforma do telhado e forro de pvc, para Associação de Assistência ao Excepcional do Paraná mantenedora da Escola Mercedes Stresser	Bairro Centro	Fundo Municipal de Assistência Social	20.000,00
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Trabalhador.	Bairro Novo Mundo	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Aquisição de um jogo de Xadrez Gigante, para Escola Municipal CEI Curitiba Ano 300	Bairro Boa Vista	Secretaria Municipal da Educação	2.000,00
Aquisição de equipamentos para as Unidades de Saúde do Distrito Sanitário da Boa Vista	Bairro Boa Vista	Fundo Municipal de Saúde	7.000,00
Aquisição de um jogo de Xadrez Gigante para Escola Municipal CEI Regional Sta. Felicidade	Bairro Butiatuvinha	Secretaria Municipal da Educação	2.000,00
Vereador FELIPE BRAGA CÔRTEZ - 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Instalação de poste, caixa hermética e câmera, garantia dos equipamentos, software (canal de gravação) e configuração do sistema para monitoramento para a Praça Abílio de Abreu	Bairro Guabirota	Secretaria Municipal de Defesa Social	20.000,00
Aquisição de material permanente (câmera speed dome PTZ IP Full HD, no-break e caixa hermética equipada)	Bairro Guabirota	Secretaria Municipal de Segurança Pública	30.000,00

para a Praça Abílio de Abreu			
Aquisição de armas para Guarda Municipal de Curitiba	Bairro Batel	Secretaria Municipal de Defesa Social	15.000,00
Execução do evento Desafio Xeque-Mate 2014	Geral	Secretaria de Educação	15.000,00
Aquisição de banners, faixas e outdoor a Festa da Nossa Senhora do Carmo, evento organizado pela Sociedade Nossa Senhora do Carmo	Geral	Fundação Cultural de Curitiba	10.000,00
Aquisição de equipamentos e materiais permanentes à Associação de Pais e Mestres do Centro de Educação Infantil Céu Azul	Bacacheri	Fundo Municipal da Criança e Adolescente	5.000,00
Aquisição de material permanente, tais como computador, impressora, liquidificador industrial, máquina de lavar louça, forno microondas, brinquedos pedagógicos, materiais pedagógicos, entre outros à Creche Infância Colorida,	Bairro Solitude	Fundo Municipal da Criança e Adolescente	15.000,00
Aquisição de equipamentos e eletrodomésticos para Universidade Livre para a Eficiência Humana – UNILEHU	Geral	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	20.000,00
Aquisição de dois totens de identificação em chapa vazada acrílica para a Escola Nilza Tartuce	Rua da Glória	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	13.000,00
Aquisição de equipamento de radioterapia para o Hospital Erasto Gaertner	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	20.000,00
Aquisição de rodas para cadeiras de basquete NBA Spynerg à Associação dos Deficientes Físicos do Paraná – ADFP Fênix Basquete, "Basquete em Cadeira de Rodas"	Interesse geral	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	15.000,00
Manutenção da estrutura física da entidade PIA União de Santo Antônio – Pão dos Pobres, Lar Antonia	Bairro Campina do Siqueira	Fundo Municipal de Assistência Social	5.000,00
Manutenção na unidade do Pequeno Cotoengo Paranaense	Interesse geral	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	10.000,00
Aquisição de equipamentos e materiais permanentes à ONG Futebol de Rua,	Bairro Mercês	Fundo Municipal de Assistência Social	15.000,00
Aquisição de equipamentos para a Associação Alírio Pfiffer - Transplante de Medula Óssea (TMO)	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	20.000,00
Aquisição de materiais permanentes à Associação Paranaense de	Interesse geral	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	10.000,00

Reabilitação			
Aquisição de material permanente à Associação Paranaense do Diabético Juvenil – APAD	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	10.000,00
Aquisição de material permanente à Associação Paranaense dos Portadores de Parkinsonismo	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	10.000,00
SABINO PICOLO- 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Idoso.	Cidade de Curitiba	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Aquisição de equipamentos para melhorar o funcionamento e o atendimento à população no Instituto Madalena Sofia.	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	48.000,00
Aquisição de material para a revitalização do pavimento em todas as ruas do Conjunto Osvaldo Cruz I,	CIC	Secretaria Municipal de Obras Públicas	230.000,00
Auxílio ao Centro Social Nossa Sra. da Luz dos Pinhais	CIC	Fundo Municipal de Saúde	135.000,00
Aquisição ônibus bi-articulado servirá para a reativação da Linha do Lazer (soma de emendas)	Cidade de Curitiba	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	7.000,00
Vereador SABINO PICOLO – 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Recursos, através de convênio, para Associação de Moradores e Amigos do Conjunto Osvaldo Cruz II - (AMA - CONJUNTO OSVALDO CRUZ II)	Interesse geral	Fundo de Assistência Social	15.000,00
Obras de melhoria no Centro Social Nossa Senhora da Luz dos Pinhais	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	185.000,00
Manutenção da estrutura funcional (Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude), para prestação de Serviços, Manutenção e Conservação	Interesse geral	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	15.000,00
Quisição de material permanente para o Centro Social Santa Clara	CIC	Fundo Municipal de Assistência Social	15.000,00
Renovação da pavimentação de ruas	Batel	Secretaria Municipal de Obras Públicas	180.000,00
Recursos para Associação Sagrada Família de Nazaré (crianças e jovens de 6 a 17 anos)	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	20.000,00
Recursos para a Associação Apoio (creches)	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	20.000,00

Recursos para a Vida Promoção Social – VPS (PROJETO VIDA)	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	5.000,00
ALDEMIR MANFRON - 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Pavimentação de trechos de vias públicas de tráfego leve, atualmente com pavimento primário (saibro)	Santa Felicidade	Secretaria Municipal de Obras Públicas	430.000,00
Revitalização de vias com pavimentação definitiva	Santa Felicidade	Secretaria Municipal de Obras Públicas	8.335.420,00
Aquisição ônibus bi-articulado servirá para a reativação da Linha do Lazer (soma de emendas)	Cidade de Curitiba	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	7.000,00
Repassar recurso para a Associação de Caridade São Vicente de Paulo Santa Felicidade	Santa Felicidade	Fundo Municipal de Assistência Social	13.000,00
Vereador ALDEMIR MANFRON – 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Aquisição de produtos e serviços, visando a decoração natalina	Santa Felicidade	Instituto Municipal de Turismo	10.000,00
Realização de pavimentação alternativa	Santa Felicidade	Secretaria Municipal de Obras Públicas	330.000,00
Pagamento de sonorização e iluminação, entre outros serviços, cachês e taxas necessárias à realização de apresentações culturais do Coral Folclórico Italiano Santa Felicidade para a Cidade de Curitiba	Interesse geral	Fundação Cultural de Curitiba	10.000,00
Realização de manutenção em academias ao ar livre	Santa Felicidade	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	15.000,00
Repassado à Associação de Caridade São Vicente de Paulo para a aquisição de material de consumo	Santa Felicidade	Fundo Municipal de Assistência Social	20.000,00
Pagamento de sonorização, iluminação, entre outros serviços e taxas necessárias à realização da Festa da Uva de Santa Felicidade e para a Festa do Frango, Polenta e Vinho de Santa Felicidade	Santa Felicidade	Instituto Municipal de Turismo	50.000,00
Repassado ao Centro Social Antenor Prestes Vieira para reforma do imóvel, centro social	Santa Felicidade	Fundo Municipal de Assistência Social	10.000,00

Vereador ALADIM LUCIANO - 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Aquisição de 01 (um) leito de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para o Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná	Cidade de Curitiba	Fundo Municipal de Saúde	100.000,00
Aquisição de um grupo gerador de energia (para Associação Pequeno Cotelengo)	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	85.000,00
Aquisição de 01 (um) Equipamento (Motor compacto pneumático para cirurgia ortopédica para o Hospital Pequeno Príncipe- Associação Hospitalar de Proteção à Infância Dr. Raul Carneiro	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Aquisição e implantação do equipamento de lazer chamado "Academia ao ar livre" a ser instalado no Parque Atuba	Parque Atuba	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	35.000,00
Propor o projeto "5ª Copa Regional Cajuru de Futebol Veterano, Livre e Infantil"	Cajuru	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	13.000,00
Aquisição de um Aparelho de Anestesia para o Hospital Evangélico de Curitiba	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	50.000,00
Aquisição ônibus bi-articulado servirá para a reativação da Linha do Lazer (soma de emendas)	Cidade de Curitiba	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	7.000,00
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Idoso.	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Aquisição de uma Fotocopiadora para a Associação Fênix Instituição não Governamental e Sem Fins Lucrativos – ONG -fundada com o objetivo de atender crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual ou portadoras de HIV e suas famílias	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	5.000,00
Aquisição e implantação do equipamento de lazer chamado "ACADEMIA AO AR LIVRE" a ser instalado no Parque Bacacheri.	Bairro Bacacheri	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	35.000,00
Aquisição de uma Fotocopiadora para a Associação Fênix	Interesse Geral	Fundo Municipal de Assistência Social	5.000,0
Aquisição de um grupo gerador de energia (para Associação Pequeno Cotelengo)	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	85.000,00

Aquisição de equipamentos para o Hospital Erasto Gaertner	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	10.000,00
Aquisição de equipamentos médico-hospitalares para o Serviço de Neurologia do Hospital de Clínicas da Universidade Federal do Paraná	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	50.000,00
Vereador ALADIM LUCIANO – 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Aquisição de equipamentos e material permanente, ou conforme plano de aplicação da entidade.	Interesse geral	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	25.000,00
Aquisição de materiais de consumo para a Associação de Proteção e Orientação Infante Juvenil – APOIO	Interesse geral	Fundo Municipal da Criança e Adolescente	20.000,00
Manutenção das despesas de custeio conforme plano de aplicação da entidade. Lar Antônia	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	15.000,00
Vereador DIRCEU MOREIRA - 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Reforma da Escola Municipal Nossa Senhora da Luz dos Pinhais	CIC	Secretaria Municipal da Educação	17.000,00
Reformas na sede e construção de salão social e salas de aula da Associação de Moradores da Vila Santana	Vila Santana	Fundo Municipal de Saúde	10.000,00
Aquisição de Perfuradores Cirúrgicos para o Hospital Evangélico	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	12.000,00
Aquisição e implantação do equipamento Academia ao Ar livre, que se pretende implantar no Bairro CIC	CIC	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	35.000,00
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Idoso.	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Aquisição de computadores para o Lar dos Meninos do Xaxim; aquisição de instrumentos musicais para Fanfarras e barracas para Clubes de Desbravadores e Aventureiros também assistidos pela Instituição	Interesse geral	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	31.000,00
Reforma do Centro Social Nossa Senhora da Luz construção de um salão social, conjunto com salas de aulas.	CIC	Fundo Municipal de Assistência Social	30.000,00
Reforma da sede (salão social da Associação de Moradores Nossa	Vila Nossa Sra. Aparecida	Fundo Municipal de Assistência Social	10.000,00

Senhora Aparecida –			
Construção de sede da Associação de Moradores Vila Sete de Setembro –	Vila Sete de Setembro	Fundo Municipal de Assistência Social	17.000,00
Aquisição de material para a revitalização da pavimentação da Rua especificada bem como de todas as ruas do Conjunto Osvaldo Cruz I	CIC	Secretaria Municipal de Obras Públicas	102.000,00
Pavimentação de ruas	Pinheirinho	Secretaria Municipal de Obras Públicas	90.000,00a
Aquisição de material para a revitalização de todas as ruas do Barigui I.	CIC	Secretaria Municipal de Obras Públicas	36.000,00
Construção de salão social e salas de aula para a Associação de Moradores Moradias Tramontina III	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	5.000,00
Aquisição de materiais utilizados na assistência realizada pela ADRA – Agência de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	25.000,00
Vereador DIRCEU MOREIRA- 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Manutenção e conservação de verbas à sede da Associação de Moradores e Amigos do Conjunto Osvaldo Cruz II (atendimento para crianças e adolescentes).	Interesse geral	Fundo Municipal da Criança e Adolescente	10.000,00
Revitalização da Praça Ary de Souza (Praça II) na Vila Nossa Senhora da Luz - CIC - mediante a complementação de alambrado	CIC	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	30.000,00
Viabilizar melhorias na Escola Municipal Nossa Senhora da Luz dos Pinhais	CIC	Secretaria Municipal de Educação	10.000,00
Ampliar o campo de futebol Aníbal Cury - Vila Jardim Ordem - Tatuquara	Bairro Tatuquara	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	40.000,00
Implantação de equipamentos de lazer na área localizada no Moradias Monteiro Lobato	Bairro Tatuquara	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	40.000,00
Aquisição de insumo (meio fio) para aplicação em vias públicas do Município de Curitiba.	indefinido	Secretaria Municipal de Obras Públicas	50.000,00
Aquisição de serviços destinados à manutenção dos equipamentos de esporte e lazer da Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude.	indefinido	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	10.000,00

Revitalização da pavimentação de rua	Bairro Boqueirão	Secretaria Municipal de Obras Públicas	61.000,00
Implantação de academia ao ar livre	Bairro Tatuquara	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	35.000,00
Aquisição de equipamento ou material permanente para Santa Casa	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	10.000,00
Reforma do CMEI - Centro Municipal de Educação Infantil Lindóia	Bairro Lindóia	Secretaria Municipal da Educação	20.000,00
Revitalização da pavimentação de rua	Bairro Boqueirão	Secretaria Municipal de Obras Públicas	61.000,00
Manutenção da Academia ao Ar Livre	Bairro Tatuquara.	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	9.000,00
Vereador SERGINHO DO POSTO – 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Aquisição e distribuição de materiais, como: lonas plásticas, gêneros alimentícios, cestas-básicas e material de limpeza (população atingida pelas chuvas)	Interesse geral	Fundo Municipal de Defesa Civil	7.000,00
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Idoso.	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	20.000,00
Aquisição ônibus bi-articulado para a reativação da Linha do Lazer.	Cidade de Curitiba	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer.	7.000,00
Pavimentação de ruas- Conjunto Acrópole II	Cajuru – 1	Secretaria Municipal de Obras Públicas	25.000,00
Aquisição de uma lousa digital interativa para a Escola Municipal Cel. Durival de Britto e Silva	Vilas Oficinas	Secretaria Municipal da Educação	7.000,00
Pavimentação de ruas	Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	122.000,00
Pavimentação de ruas	Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	65.000,00
Executar drenagem de águas pluviais nas ruas abaixo -	Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	38.000,00
Pavimentação de ruas	Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	9.000,00
Adequação da Caixa de Ligação das Águas Pluviais	Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	3.000,00
Pavimentação de rua	Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	27.000,00
Executar Complemento de micro drenagem de águas pluviais	Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	4.000,00
Drenagem de águas pluviais	Vila São Domingos	Secretaria Municipal de Obras Públicas	24.000,00
Instalação de semáforo	Jardim das Américas	Secretaria Municipal de Obras Públicas	25.000,00

Ampliação da Rede de Iluminação Pública	Uberaba	Secretaria Municipal de Obras Públicas	4.000,00
Compra de equipamentos para os programas realizados pela Fundação de Ação Social	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	7.000,00
Aquisição do Equipamento para Hospital Evangélico	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	8.000,00
Edição de volume da coleção Boletim Casa Romário Martins, publicação da Fundação Cultural de Curitiba	Interesse geral	Fundação Cultural de Curitiba	15.000,00
Atividades envolvidas na realização do Auto de Natal – Cora	Cajuru	Fundação Cultural de Curitiba	3.000,00
Implantação de obras – circulação e sinalização de trânsito	Uberaba	Secretaria Municipal de Obras Públicas	3.000,00
Pagamento de honorários de pessoa física atividade de estímulo à leitura	Interesse geral	Fundação Cultural de Curitiba	6.000,00
Pagamento de despesas com passagens aéreas- atividade de estímulo à leitura	Interesse geral	Fundação Cultural de Curitiba	7.000,00
Pagamento despesas – Auto de Natal	Cajuru	Fundação Cultural de Curitiba	2.000,00
Custear taxa de Arbitragem e Apontadores para 5ª Copa Regional Cajuru de Futebol Veterano, Juvenil e Infantil - 2010.	Cajuru	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	10.000,00
Vereador SERGINHO DO POSTO – 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Instalação de equipamentos para áreas de lazer	Bairro Cajuru	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	35.000,00
Pavimentação alternativa "Asfalto Cidadão", inclusive em parceria	Bairro Uberaba	Secretaria Municipal de Obras Públicas	160.000,00
Revitalização com reciclagem em rua	Bairro Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	115.000,00
Revitalização com reciclagem em rua	Bairro Cajuru	Secretaria Municipal de Obras Públicas	120.000,00
Vereador PROF. GALDINO - 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Implantação de ciclovia compartilhada em ruas por solicitação da Associação de Moradores Vila Real	Santa Felicidade	Secretaria Municipal de Obras Públicas	50.000,00
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Idoso.	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Aquisição de computadores para sala de informática do Lar dos Meninos do Xaxim, aquisição de fanfarras e	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	10.000,00

barracas para Clubes de Desbravadores e Aventureiros, também assistidos pela instituição ADRA - Agência de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais			
Aquisição de equipamentos de informática para entidade Projeto Cristão Fazendo Diferença	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	5.000,00
Revitalização da Cancha de Esportes da Praça Osório	Centro	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	40.000
Execução obras de reforma na Praça Oswaldo Cruz	Centro	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	32.000,00
Atividades e aquisição de materiais para atividades da Associação de Moradores e Amigos do Conjunto Oswaldo Cruz II	CIC	Fundo Municipal de Assistência Social	5000,00
Aquisição de equipamentos pela entidade Pequeno Cotelengo do Paraná - Dom Orione	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	31.000,00
Aquisição de Ventilador Mecânico para o Hospital Erasto Gaertner	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	55.000,00
Aquisição de equipamento que irá beneficiar a estrutura disponível em UTI no Hospital Pequeno Príncipe	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	15.000,00
Aquisição ônibus bi-articulado para a reativação da Linha do Lazer. (soma de Emendas)	Interesse geral	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	7.000,00
Aquisição de um Aparelho de Ultrassonografia para sala de Trauma (Ultrassom portátil) do Hospital Evangélico	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	50.000,00
Aquisição de três equipamentos pelo Instituto Madalena Sofia	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	25.000,00
Aquisição de equipamentos para o Hospital das Clínicas	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	95.000,00
Vereador PROF. GALDINO – 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Recursos para materiais e contratações para viabilizar os trabalhos da Rede de Defesa e Proteção Animal - castrações e atendimento veterinário	Interesse geral	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	50.000,00
Vereadora PROFA. JOSETE – 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Construção de Ciclovia compartilhada	Bairro Orleans	Secretaria Municipal de Obras Públicas	50.000,00

Aquisição de equipamentos para o Hospital e Maternidade Victor Ferreira do Amaral	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	18.000,00
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Idoso.	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Manutenção da Universidade Livre Para a Eficiência Humana	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	5.000,00
Aquisição de Livros de Literatura Infantil pelos CMEI's	Interesse geral	Secretaria Municipal de Educação	90.000,00
Aquisição de Livros de Literatura Infantil para Escolas Municipais	Interesse geral	Secretaria Municipal de Educação	90.000,00
Obras de construção de um muro CMEI Itapema	CIC	Secretaria Municipal de Educação	42.000,00
Obras de reforma do CMEI Monteiro Lobato	Pinheirinho	Secretaria Municipal de Educação	50.000,00
Contribuição para despesas de custeio de entidade social Associação Casa do Servo Sofredor	Pinheirinho	Fundo de Assistência Social	40.000,00
Aquisição ônibus bi-articulado para a reativação da Linha do Lazer. (soma de Emendas)	Interesse geral	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer.	35.000,00
Aplicação de recursos pela SMTE para a qualificação de jovens	Interesse geral	Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego	500.000,00
Implantação de Ciclofaixas nas vias do Município	Interesse geral	Secretaria Municipal de Obras Públicas	500.000,00
Vereadora PROF. JOSETE – 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Realização de obras com manutenção do pátio e refeitório, assim como outras manutenções nas dependências do CMEI Independência	Interesse geral	Secretaria Municipal de Educação	25.000,00
Aquisição de novos toldos para Escola Municipal D. Manuel da Silveira D'Elboux	Interesse geral ??	Secretaria Municipal de Educação	30.000,00
Recursos para manutenção dos serviços prestados pela Associação Fênix	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	15.000,00
Implantação de equipamentos de esporte e lazer "Academia ao ar livre"	Bairro Mercês	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	35.000,00
Manutenção da estrutura funcional da "Academia ao ar livre"	Bairro Mercês	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	9.000,00
Obtenção de armários e serviços de manutenção do prédio da CMEI Jardim Paraná	Jardim Paraná (?)	Secretaria Municipal de Educação	25.000,00
Aquisição de materiais de consumo para Associação Beneficente Encontro	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	20.000,00

com Deus			
Recursos à Secretaria Municipal de Esporte, lazer e juventude (SMELJ) para manutenção da estrutura funcional dos equipamentos	Interesse geral	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	18.000,00
Aquisição de materiais de consumo destinados à Fundação Educacional Meninos e Meninas de rua Profeta Elias	Interesse geral	Fundo Municipal da Criança e Adolescente	20.000,00
Aquisição de toldos e obras de manutenção do prédio da CEI Bela Vista do Paraíso	Interesse geral ??	Secretaria Municipal de Educação	25.000,00
Aquisição de móveis e equipamentos para Escola Municipal Ditar Brepohl	Interesse geral ??	Secretaria Municipal de Educação	30.000,00
Aquisição de toldos, manutenção e pequenos reparos no CMEI Estrela	Fazendinha	Secretaria Municipal de Educação	25.000,00
Vereador PASTOR VALDEMIR – 2009			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Aquisição ônibus bi-articulado para a reativação da Linha do Lazer. (soma de Emendas)	Interesse geral	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer.	7.000,00
Aquisição de equipamentos para funcionamento do Hospital do Idoso.	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	30.000,00
Aquisição de equipamentos para Hospital Pequeno Príncipe	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	20.000,00
Aquisição de equipamentos para Hospital do Trabalhador	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	15.000,00
Aquisição de equipamentos para Hospital Evangélico	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	24.000,00
Aquisição de equipamentos para Hospital Erasto Gaertner	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	22.000,00
Compra de equipamentos e materiais necessários à atividade esportiva.	Interesse geral	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer	166.000,00
Realização de atividades de prevenção do consumo de drogas	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	166.000,00
Vereador PASTOR VALDEMIR – 2013			
Objetivo da Emenda Orçamentária Aditiva	Localização	Orgãos da Prefeitura	Valor
Recursos para atividades da ONG Saúde Esporte	Interesse geral	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	60.000,00
Recursos para atividades da ONG Saúde Esporte	Interesse geral	Fundo Municipal de Apoio ao Deficiente	40.000,00
Aquisição de material para a Copa América de Rugby em Cadeira de Rodas e outros eventos relacionados, pela ONG Saúde Esporte	Interesse geral	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer.	50.000,00

Recursos para a Secretaria Antidrogas Municipal para a execução de ações que combatam o uso de drogas	Interesse geral	Secretaria Antidrogas Municipal	60.000,00
Aquisição de equipamentos e material permanente por Graceworks - Os Frutos da Graça	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	10.000,00
Recursos para custeio da Associação Beneficente Encontro com Deus	Interesse geral	Fundo Municipal de Assistência Social	10.000,00
Aquisição de equipamentos hospitalares para o Hospital Psiquiátrico Nossa Senhora da Luz	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	10.000,00
Recursos para custeio da Associação Apoio	Interesse geral	Fundo Municipal da Criança e Adolescente	8.000,00
Aquisição de material permanente pela Fundação Pró-Hansen	Interesse geral	Fundo Municipal de Saúde	5.000,00
Recursos para o Centro Cultural Humaitá	Interesse geral	Fundação Cultural de Curitiba	5.000,00

Fonte: Autor

A emenda orçamentária não tem as mesmas características, ainda que seja objeto de troca político-eleitoral, nem a mesma destinação dos requerimentos, que são enviados ao executivo por protocolo simplesmente. Requer técnica legislativa e enquadramento nas normas do orçamento municipal. É submetido à discussão na comissão de Economia, Finanças e Fiscalização e também ao plenário, que é o centro de debate político, e onde são tomadas decisões que levam em consideração os posicionamentos partidários, de situação e de oposição. Afinal, trata-se de alteração no orçamento, ainda que residual, mas que tem que ser enquadrado no projeto do executivo, que sofre modificação, aprovação, sanção do prefeito, isto é, obedece a rituais e caminhos de maior duração e complexidade.

A partir de 2006, o Poder Executivo fixou um determinado valor da Reserva de Contingência para os vereadores utilizarem na formulação de emendas parlamentares. A fixação de valores para a elaboração de emendas, por um lado diminui o conflito constante ao longo de anos anteriores, em que havia “constante circulação de benefícios aos aliados” (Nazareno, 2006) e dificuldade de concretização das emendas por parte da oposição; por outro este pacto garante aos vereadores e ao prefeito um “sistema de incentivos como um elemento

estruturante de apoio e sustento de um grupo no poder, utilizado pela organização como estratégia de sobrevivência política.” (citando Diniz, 1988, p.231)

Isso demonstra a centralidade da atividade legislativa nas emendas parlamentares, no que se refere ao atendimento e a manutenção da conexão eleitoral, desta vez em torno do orçamento.

O orçamento municipal é de inteira responsabilidade do poder executivo no momento de sua elaboração e execução, em que pesem as consultas à população em audiências públicas, o que poderia significar alguma pressão da sociedade organizada por direitos sociais. À diferença do orçamento participativo, em que membros da comunidade organizada deliberam conjuntamente com a administração pública sobre prioridades e participam da elaboração do documento final, com influência efetiva sobre as políticas públicas, no orçamento que colocou-se em questão há, por força de lei, a consulta pública onde são ouvidas sugestões, acatadas ou não pelo executivo. Segue-se a exposição da peça orçamentária, calhamaço técnico recheado de números que é apresentado à população, o que caracteriza muito mais informação do que participação. Mesmo na fase de consulta, onde há debate da administração com o público, as questões são pontuais e não dizem respeito à macroeconomia ou ao planejamento de médio e longo prazo. A destinação das sugestões é incerta, fica sob responsabilidade dos gabinetes dos secretários municipais. Se forem acatadas diluem-se dentro de rubricas administrativas e tornam-se parte do conjunto do orçamento.

Se por um lado o Poder Executivo tem a iniciativa privativa sobre as questões financeiras e orçamentárias do município, ao Legislativo cabe a discussão e aprovação do orçamento, portanto formalmente, dentro do ciclo orçamentário amplo, os dois poderes concorrem para a elaboração, apreciação e aprovação, execução e fiscalização das leis que regem as atividades do poder público. No entanto, há o predomínio efetivo do Poder Executivo na elaboração e execução orçamentária, cabendo ao Poder Legislativo a alocação de emendas parlamentares como apêndice, de valor insignificante do ponto de vista da totalidade orçamentária do município, mas que exerce papel importante na relação dos

parlamentes com a comunidade e altera o conteúdo do orçamento, mas em seu aspecto macroeconômico somente, isto é, as emendas são incorporadas às rubricas das secretarias e autarquias para composição da lei orçamentária. A identidade da emenda é diluída nos valores globais, não há mais a assinatura do vereador sobre ela.

No período de tempo em que o Orçamento permanece na Câmara Municipal, de mais ou menos 75 dias, ocorrem debates, consultas e audiência pública que em tese sugerem ampliação do leque de participação e propostas que, segundo Pinto (2006) possibilitaria “realocação de receitas, redesenho de despesas e alterações no curso da execução orçamentária” (p.94) No entanto, o que se acrescenta ao Orçamento são as Emendas Parlamentares, que não compromete o conjunto da peça orçamentária e do programa de governo e passam a fazer parte das atividades corriqueiras dos vereadores. A organização das emendas possibilita por um lado mais um tipo de conexão com o eleitorado, mas por outro se perde o caráter fiscalizador das finanças do município. A ausência dos vereadores em toda construção do orçamento sinaliza essa preferência pela inserção das emendas no mesmo conjunto que os requerimentos.

O poder executivo, ao fixar valores para serem utilizados pelos vereadores para emendas individuais ou coletivas, para assuntos pontuais ou de alcance mais amplo, acomoda interesses eleitorais e diminui o tensionamento entre os poderes. O poder legislativo, por seu turno, abre mão da possibilidade de intervenção na política macroeconômica do município e do papel de fiscalizador do poder executivo.

Quadro 23: Atividades legislativas entre os anos de 2009 e 2012

Registros de atividades dos vereadores no período de 2009 a 2012																								
Vereador	Indicações				Homenagens e prêmios				Projeto lei ordinária				Requerimentos à Prefeitura				Requerimentos à outros órgãos				Emendas orçamentárias			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Felipe Cortes	2	1	1	3	1	4	2	13	0	7	19	4	288	425	557	484	1	2	0	0	21	47	41	
Sabino Picolo	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	624	467	260	346	0	0	0	19	5	10	16	
Aldemir Manfron	2	1	3	0	7	6	7	0	1	0	1	0	140	118	117	92	14	9	4	4	4	10	18	
Aladim Luciano	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	78	55	82	47	2	1	4	0	14	10	17	
Dirceu Moreira	0	0	0	0	0	0	0	0	5	6	13	2	1000	830	803	1000	32	83	1	0	15	18	16	
Sérgio do Posto	3	1	0	1	11	1	0	1	3	3	0	0	448	539	279	350	11	6	0	0	25	21	23	
Profº Josete	0	0	0	0	1	0	0	0	18	13	6	11	1000	500	360	222	28	73	36	62	14	3	21	
Pr Valdemir	0	0	0	0	0	1	0	0	2	3	1	0	10	22	23	15	1	1	3	7	20	37	37	

1000* - Indicação de que podem existir mais que 1000 registros. O sistema estabelece esse limite, dividido em páginas de até 25 registros

Fonte: Autor

Quadro 24: Atividades dos vereadores - síntese

Registros de atividades dos vereadores no período de 2009 a 2012						
	INDICAÇÕES	HOMENAGENS /PRÊMIOS	PROJETO DE LEI ORDINÁRIA	REQUERIMENTOS À PREFEITURA	REQUERIMENTOS À OUTROS ÓRGÃOS	EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS
Felipe Braga Côrtes	05	20	27	1754	03	135
Sabino Picola	01	-	03	1697	19	46
Aldemir Manfron	06	20	02	467	31	48
Aladim Luciano	-	-	04	262	07	54
Dirceu Moreira	-	-	26	3633	116	66
Serginho do Posto	05	13	06	1616	17	81
Professor Galdino	-	01	48	2082	199	47
Professora Josete	-	01	06	70	12	130
Pastor Valdemir	-	02	0	02	01	64

Fonte: Autor

4.3 O ORÇAMENTO MUNICIPAL: O LEGISLATIVO, AS CONSULTAS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.

O orçamento público é o mecanismo institucional que o Estado utiliza para atender as demandas sociais e alcançar sua finalidade de promoção do bem comum, através de ações planejadas de canalização de recursos para o financiamento de políticas sociais que traduzam seus objetivos fundamentais. Através de mecanismos de gestão dos recursos de arrecadação e tributação, organizam-se projetos, programas e planejamento, que embasarão as atividades estatais num determinado período, em todas as instâncias, federal, estadual e municipal. Atualmente, desenvolveram-se mecanismos de acompanhamento e controle do orçamento público, tanto por parte da população, em organizações de classe, comunitárias ou não governamentais, como por parte de órgãos responsáveis pelo controle institucional da destinação dos recursos públicos arrecadados para fins do Estado.

Desta maneira, por um lado, o controle institucional exercido pelos diversos órgãos cuja competência legal é a fiscalização da aplicação dos recursos públicos: Controladoria-Geral da União; Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios; Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e o Poder Judiciário. Por outro, há o alargamento da possibilidade de participação da sociedade organizada na elaboração e acompanhamento da gestão orçamentária: audiências públicas, portais de transparência, consultas públicas.

No nível municipal, os vereadores desempenham este papel de controle externo do poder executivo, isto é, da Prefeitura. Conforme o art. 31 da Constituição Federal:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º – O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”

Formalmente, cabe aos vereadores fiscalizar e controlar as contas públicas, acompanhar a execução do orçamento do município e comprovar a legitimidade e legalidade dos atos do poder executivo..

O objetivo nesse capítulo é analisar o papel do poder legislativo na configuração, acompanhamento e fiscalização da principal atividade do poder executivo no município de Curitiba, isto é, o mecanismo de organização das políticas públicas que é o orçamento, ou mais precisamente a Lei Orçamentária Municipal em período recente, em que ocorreu mudança de legislatura (2008 – 2012).

Ao legislativo cabe papel limitado neste processo, primeiramente pelas restrições constitucionais de exclusividade do poder executivo na proposição e pela precariedade de fiscalização do parlamento na elaboração e na consequente execução orçamentária; além disso, são inúmeras as restrições na elaboração de emendas parlamentares ao orçamento, como nos mostra o art. 180 da Lei Orgânica Municipal, descrito abaixo. Ainda que seja obrigatória a aprovação do orçamento pelo legislativo, o que em tese significaria poder de barganha e alterações significativas em seu conteúdo pela representatividade do legislativo frente à população durante a discussão do mesmo, este poder se restringe à alocação de emendas parlamentares cujos gastos “não são demasiadamente fragmentados e não há indicações de que estejam em desacordo com as prioridades estabelecidas pelo Executivo.” (Figueiredo & Limongi, 2002, p.330)

Para Figueiredo & Limongi, 2002, p.333:

“O Legislativo brasileiro é organizado de forma centralizada. Para nos atermos apenas às questões relativas à matéria orçamentária, a Constituição, o quadro legal vigente e as próprias regras internas ao Poder Legislativo limitam o raio de ação possível da participação do Legislativo na definição do orçamento. O arcabouço institucional em vigor provê poucos recursos e pequenas possibilidades para que os legisladores venham a influenciar individualmente nos resultados da alocação de recursos.”

Ao Poder Legislativo cabe duas funções principais, típicas, entre outras, que é de legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Conforme demonstrado anteriormente, a atividade de legislar da Câmara Municipal é amplamente exercida, com produção legislativa de resultados visíveis e públicos, embora de relativa complexidade, na medida em que são inúmeras possibilidades de ação parlamentar, seja na produção de leis, seja na articulação com os pedidos pontuais da população, através de requerimentos ao Executivo e outro órgão da administração seja no questionamento da política municipal do Poder Executivo, com os pedidos de informações ou indicações e sugestões ao Prefeito. O que se pretende elucidar neste tópico é a capacidade de fiscalização do Poder Legislativo na organização, elaboração e execução do orçamento, em suas várias etapas. Pretende-se demonstrar que o Parlamento somente participa realmente deste processo em dois momentos: primeiramente na entrega do Orçamento pelo Poder Executivo à Câmara Municipal para apreciação pela Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização e votação em Plenário, com o chamado Parecer de Admissibilidade; e num segundo momento, de elaboração e aprovação das Emendas Parlamentares que devem ser incluídas no Orçamento. Para fins de nossa análise, tais eventos são secundários, ainda que obrigatórios e formais, na medida em que na prática é assumido pelo Poder Legislativo papel pouco relevante na condução das políticas públicas municipais.

4.3.1 Orçamento Público: instrumento para gestão de recursos

O Poder Executivo tem a prerrogativa constitucional exclusiva de elaboração de toda legislação relacionada às matérias orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O Orçamento da prefeitura de Curitiba pode ser enquadrado no tipo Orçamento Programa (ROCHA, 2010, p.2):

“O Orçamento Programa é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o Governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparências nos gastos públicos.”

O orçamento público é o instrumento de gestão do Estado para administrar as demandas sociais de educação, saneamento, habitação, transporte e segurança, entre outras, seja na federação, nos estados ou nos municípios. O objetivo fundamental da execução do orçamento público é a promoção do bem comum.

O controle institucional da correta execução do orçamento público se apresenta sob diversos órgãos, tais como Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário e o centro de nosso interesse, Câmaras de Vereadores.

A partir da constituição de 88, acrescentou-se ao controle institucional:

1. A participação dos cidadãos e da sociedade organizada, no sentido de aumentar o monitoramento das ações governamentais e fiscalizar a destinação do dinheiro público;
2. A fixação de normas gerais de finanças públicas, com a criação dos instrumentos atuais de planejamento e orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

3. A Lei de Responsabilidade Fiscal, que: define limites para o gasto com pessoal e endividamento público; obriga a publicização de informações financeiras; exige a realização de audiências públicas e o incentivo à participação popular na discussão das leis orçamentárias.

A elaboração dos instrumentos orçamentários obedece a critérios de longo, médio e curto prazo e apresenta as seguintes etapas:

1. Plano Plurianual: organiza a atuação do Estado para um período de quatro anos, ou seja, define os programas e ações de governo, com suas respectivas metas físicas e orçamentárias, que serão executados durante esse período. É elaborado no primeiro ano de um governo, e permanece em vigência até o final do primeiro ano do governo seguinte, o que garante a continuidade administrativa do planejamento governamental. Deve conter todos os programas de atendimento às demandas da população no período de quatro anos. É em sua essência política o plano de governo do prefeito eleito, pois sintetiza suas intenções nas diversas áreas. Deve então adaptar o PPA em andamento para o primeiro ano de mandato. O PPA obedece a um plano de governo;
2. Lei de Diretrizes Orçamentárias: é o instrumento por meio do qual o governo estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para o prazo de um exercício. Ela estabelece um elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, uma vez que reforça quais programas relacionados no PPA terão prioridade na programação e execução orçamentária. É um instrumento inovador da Constituição de 1988, e possibilita apresentar mudanças no orçamento anual e intervenção do poder legislativo nos critérios de elaboração do orçamento. A LDO orienta a elaboração, estabelece critérios e parâmetros para o orçamento do ano seguinte;

3. Lei Orçamentária Anual (LOA), comumente denominada orçamento, é a lei que estima os valores da receita e fixa os valores da despesa para determinado exercício. É a partir da LOA que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento. A Lei Orçamentária Anual (LOA) especifica detalhadamente os recursos, ações e despesas que serão realizadas em todas as atividades de governo, anualmente.

O plano Plurianual é elaborado quadrienalmente, mas avaliado, revisto e monitorado anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo em vista torná-lo flexível ao enfrentamento de novos problemas e demandas que venham a surgir na sociedade. Depois de realizado ou revisto o planejamento de médio prazo, é necessário que se especifique com clareza os recursos que financiarão cada ação e as despesas que serão realizadas no âmbito de cada uma delas. Esta especificação é elaborada por meio da LOA, a qual busca materializar, do ponto de vista orçamentário, os objetivos e metas dos programas e ações consignados no Plano Plurianual. A conexão entre o planejamento e o orçamento anual se dá por meio das ações orçamentárias e suas respectivas classificações, as quais são inscritas na LOA com os valores definidos por órgão ou entidade da Administração Pública Municipal⁹¹.

O projeto de lei do orçamento é anual e deve ser encaminhado à Câmara Municipal para aprovação até o dia 30 de setembro de cada ano.

Em Curitiba, o orçamento é feito pelas Secretarias e Órgãos com direção da Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria de Planejamento, que reúnem as informações na proposta orçamentária, orientada por um conjunto de leis e instruções⁹².

⁹¹ <http://www.transparencia.mg.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao/programas-e-acoes-de-governo>

⁹² Constituição Federal – 1988 Lei Orgânica do Município – 1990
Lei Complementar Federal 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade
Portaria Ministerial MPOG 42/1999, SNT 249/2010 e STN/SOF 04/2010
Instrução Técnica TCE 20/2003 e Alterações

Pinto (2008) argumenta os orçamentos passaram a se constituir em peças de intervenção do domínio econômico, instrumento de política fiscal, ao mesmo tempo em que as pressões da sociedade civil por direitos sociais ampliam o leque de reivindicações e coloca em xeque o formato atual de representação política. No entanto, ao verificarmos os investimentos pretendidos nas duas legislaturas (2008/2012), em que pese às mudanças ocorridas no domínio político do município, conforme verificou-se no capítulo 3, percebe-se pouca diferença entre os valores, o que indica que não houve mudança significativa nas atividades públicas, ou mudanças de prioridades urbanas, mesmo ou projetos de grande envergadura que alterem a composição do quadro orçamentário a partir da intervenção local tanto pelo poder legislativo quanto pela sociedade organizada. O aporte financeiro do governo federal foi o que apresentou significativa alteração em programas públicos e sociais, como a habitação, com o programa Minha Casa Minha Vida e o programa de Mobilidade Urbana de reorganização do espaço de uso de transporte alternativo, como bicicleta.

O processo do Ciclo Orçamentário se dá conforme as regras estabelecidas pela Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000. Silva nos aponta que “...os prefeitos e vereadores já estão sujeitos a sanções por crimes de responsabilidade definidos no Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967 e, recentemente, uma nova Lei Federal (Lei nº 10.028, de 19.10.2000), denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal, acrescentou 25 novos crimes na lista...” (Silva, 2001, p.10). No município, as regras constitucionais estão inseridas na Lei Orgânica do Município, que prevê:

1. Audiências prévias de consulta pública organizado pelo Poder Executivo, e realizadas nas Administrações Regionais do município⁹³;
2. Utilização da página da Prefeitura Municipal de Curitiba na Internet, e-mail da prefeitura e telefone 156 para sugestões e propostas ao orçamento;

Instrução Normativa TCE 36/2009

Lei Municipal 13.378/2009

⁹³ Matriz, Boqueirão, Freguesia, Pinheirinho, CIC, Bairro Novo, Cajuru, Portão, Santa Felicidade.

3. Audiências públicas de exposição do orçamento já elaborado pelas Secretarias Municipais e demais órgãos da Administração, nas mesmas circunstâncias.

As consultas prévias são organizadas de forma a ouvir a população sobre problemas e reivindicações, que são recebidas pelos representantes do Executivo para possível inclusão no Orçamento, enquanto que nas Audiências Públicas são apresentados os números que fazem parte do orçamento já definido.

No levantamento que foi realizado sobre as consultas e audiências públicas entre os anos de 2008 e 2013, verifica-se a quase total ausência dos vereadores, cuja presença é detectada apenas entre aqueles que possuem votação expressiva em determinada região onde se realizam as reuniões, mas mesmo assim não ocorre em todos os casos. Verificou-se na lista de presença das consultas e audiências da LOA no período estudado. Entre os anos de 2008 e 2011, nas audiências pública ainda é possível apontar a presença de entidades de bairro, de classe e pessoas jurídicas pela identificação, porém a partir de 2012, a exigência de identificação é apenas do nome e telefone de contato, tornando assim impossível saber se há representação ou apenas a presença de pessoas físicas, representantes de secretarias ou assessorias. No caso das consultas, é ainda mais problemático a verificação, pois apenas há a inclusão do nome e assinatura, sem nenhuma identificação funcional ou de representação. A consulta divide-se em duas etapas, no mesmo dia, a primeira para debates sobre o tema, e a segunda para organização das propostas ao Executivo.

Das consultas públicas realizadas nas Administrações Regionais da cidade de Curitiba sobre LDO e LOA, selecionaram-se três para amostra: Bairro Novo, Cajuru, Matriz. A mostra tanto da LDO quanto da LOA tem o significado de apresentar parte do ciclo orçamentário, que se inicia com o Plano Plurianual, de vigência de quatro anos, e que anuncia as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para médio prazo, mas que têm na LDO as metas e prioridades que serão orientarão a Lei Orçamentária Anual e as alterações feitas a cada ano no Plano Plurianual.

Quadro 25: Regional Bairro novos -Consultas e audiências públicas

Reunião	Data	Número de Participantes	Vereadores presentes	Assessores presentes
LDO 2008	25/04/2007	202	1	
LOA 2008	08/08/2007			
	Debate	109	0	2
	Propostas	118	1	1
LDO 2009	17/04/2008			
	Debate	123	0	0
	Propostas	86	0	0
LOA 2009	10/07/2008			
	Debate	100	0	0
	Propostas	100	0	0
LDO 2010	07/04/2009*	169	0	0
PPA 2010-2013 LOA 2010	20/07/2009	123	0	0
LOA 2011	29/07/2010	84	0	0
LDO 2012	13/04/2012	134	1	0
LOA 2012	21/07/2011	109	0	0
LDO 2013	12/04/2012	148	0	0
LOA 2013	19/07/2012	89	0	0
LDO 2014	10/04/2013	287**	2	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

* A partir desta data, não há mais distinção na lista de presença entre debate e proposta.

** A partir desta data, o Prefeito comparece às reuniões.

Quadro 26: Regional do Cajuru – consulta e audiências públicas

Reunião	Data	Nº de participantes	Vereadores presentes	Assessores presentes
LDO 2008	25/04/2007			
	Debate	145	3	0
LOA 2008	08/07/2007			
	Propostas	96	1	0
LOA 2008	08/07/2007			
	Debate	109	0	1
LDO 2009	17/04/2008			
	Propostas	133	0	0
LDO 2009	17/04/2008			
	Debate	102	1	0
LOA 2009	17/04/2008			
	Propostas	151	1	0
LOA 2009	10/07/2008			
	Debate	79	0	
LOA 2009	10/07/2008			
	Propostas	95	0	
LOA 2010	08/04/2009*	176	4	0
PPA 2010-2013	29/07/2009	148	2	0
LOA 2010	29/07/2009	148	2	0
LDO 2011	15/04/2010	243	3	0
LOA 2011	28/07/2010	139	1	0
LDO 2012	14/04/2011	205	5	0
LOA 2012	20/07/2011	202	1	0
LDO 2013	11/04/2012	153	5	0
LOA 2013	18/07/2012	124	0	0
LDO 2014	17/04/2013	426	4	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

* A partir desta data, não há mais distinção na lista de presença entre debate e proposta.

Quadro 27: Regional Matriz – Consultas e audiências públicas

Reunião	Data	Nº de participantes	Vereadores presentes	Assessores presentes
LDO 2008	26/05/2007	132	1	0
	Debate	111	0	0
LOA 2008	09/08/2007	102	1	0
	Debate	98	1	0
LDO 2009	14/04/2008	62	0	0
LDO 2009	14/04/2008	77	0	0
LOA 2009	11/07/2008	65	0	0
	Debate	71	0	0
LDO 2010	06/04/2009*	93	0	0
LDO 2011	13/04/2010	118	0	0
LOA 2011	27/10/2010	88	0	0
LDO 2012	12/04/2011	132	1	0
LOA 2012	21/07/2011	75	0	0
LDO 2013	12/04/2012	102	1	0

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

* A partir desta data, não há mais distinção na lista de presença entre debate e proposta.

Nas audiências públicas ocorre dinâmica diferenciada, na medida em que em algumas é possível verificar a identificação institucional ou de representação das pessoas presentes. O público das audiências públicas organizadas pelo poder executivo é composto de servidores das diversas secretarias, autarquias e assessorias e entidades de classe, corporativas e de moradores, além de moradores das áreas de interesse nas regiões em que se realizam as audiências. Verifica-se, porém a aleatoriedade do processo: nas listas de presença das audiências públicas, não há sistematização de controle, ficando a critério dos envolvidos a

identificação funcional ou corporativa ou de representação dos envolvidos. Em algumas listas, ocorre esta identificação, em outras apenas o nome e a assinatura, o que acarreta em dificuldade de organização dos dados para análise. Em outras, somente é registrada a sigla da entidade. Verifica-se, portanto, que há pouca cientificidade e objetividade para fins de controle no processo de consultas e audiências públicas, pelo processo amador e aleatório de registro de presença da população, organizada ou não, e entidades comunitárias, setoriais ou de classe que não possuem atendimento diferenciado, tendo em vista a representatividade que possuem. O *feedback* do poder público para a população organizada ou não também se torna difícil.

Quadro 28: Audiências Públicas – Orçamento – 2008/20213

Reunião	Nº de participantes*	Pessoa física	Prefeitura	Entidades	Vereadores
LOA 2008	111	52	36	11	0
LOA 2009	140	30	88	16	1
LOA 2010	152	96	20	11	1
PPA 2010-2013 LOA 2011	115	35	49	6	4
LOA 2011	114	7	79	20	2
LOA 2012	144	90	13	8	0
LOA 2013	148	148	29	1	0
LOA 2014	164**	-	-	-	3

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

* Nem sempre coincide o número de participantes com os números de entidades e da prefeitura, evidenciando a aleatoriedade do processo.

** Apenas o nome e a assinatura, não há outra identificação.

Como se verifica, a presença dos parlamentares é mínima nos debates e consultas e nas audiências públicas sobre questões de orçamento. O registro destas reuniões é precário até o ano de 2012, quando há a sistematização dos dados para consulta na Internet, a partir das exigências de transparência nas contas públicas. Em todas as audiências, há apenas uma Ata, em que aparece a discussão sobre a inclusão de duas ruas no programa de pavimentação. No restante, há apenas a possibilidade de consulta nas listas de presença, precárias e com falta de informações relevantes.

A partir de 2012, ocorre o processo de informatização do conteúdo das consultas e das audiências públicas, na página da Prefeitura, no Portal da Transparência, onde é possível verificar a sistematização de dados estatísticos relativos às consultas⁹⁴ e audiências públicas⁹⁵. Até então, não há possibilidade de organizar informações para análise além das apresentadas acima, tendo em vista a ausência de Atas de reunião, sugestões publicizadas e sistematização de propostas apresentadas ao poder executivo.

Na página da Prefeitura relativa ao Orçamento, a partir do ano de 2012 as informações sobre as prioridades da população sobre o que deve ser trabalhado pelo setor público estão catalogadas em forma de estatística, a partir da organização e sistematização das sugestões e reivindicações realizadas junto aos canais de participação da prefeitura. As prioridades da população consultada são: vias, segurança, trânsito, saúde e transporte.

Quadro 29: Canais de acesso de participação no orçamento

LDO + LOA 2012	
CANAL	ACESSO
156	1088
Consultas Públicas	5785
Central de Relacionamento Municipal	7304
Internet	11.398
Total	22.575

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

* Central de Relacionamento Municipal – pesquisa realizada pelo Instituto Curitiba de Informática sobre Orçamento dirigida à população, com participação nas Audiências Públicas, de forma presencial.

Conforme disponibiliza a página da Prefeitura na Internet em relação ao Orçamento:
2012 – 25.575 sugestões

⁹⁴ http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LDO_2012_cd_tabulacao.pdf
http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2012_cd_tabulacao.pdf

⁹⁵ http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LDO_2012_ap.pdf
http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2012_ap.pdf
http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LDO_2013.pdf
http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2013_ap.pdf

Quadro 30: Solicitações pelos canais da prefeitura de Curitiba

Consultas Proativas*	28,6%
Consultas Públicas	26,8%
Internet	44,6%

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

*Central de Relacionamento Municipal

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2012_ap.pdf

Quadro 31: 2013 – 22.331 sugestões

156	7,53%
Consultas Públicas	14,19%
CRM	32,28%
Internet	46,00%

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2013_ap.pdf

As prioridades apontadas pela população consultada continuam as mesmas: vias, segurança, trânsito, saúde e transporte.

4.3.2 O Poder Legislativo e o Orçamento Público

Verifica-se que o primeiro contato formal, institucional do poder legislativo com a peça orçamentária se dá na entrega desta pela Secretaria Municipal de Finanças, em ato simbólico, nas dependências da Câmara Municipal, após o período de elaboração, consulta e audiências públicas executadas pelo executivo municipal. No período de consultas e audiências públicas promovidos pelo Executivo, conforme vimos, não há a presença destacada de vereadores, “seja porque faltam as condições institucionais e administrativas exigidas ao seu exercício ou pela ausência de atenção adequada, em termos de tempo e investimento de recursos, conferida pelos vereadores, à tarefa de fiscalização precípua conferida pelo Poder Legislativo.” (VOGUEL, 2008,p.108)

A partir desse rito de passagem da entrega do orçamento ao Poder Legislativo para apreciação, o trâmite legislativo prevê que:

1. O orçamento é analisado pela Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, composta de nove membros vereadores. Através de um relator, esta comissão emite o Parecer de Admissibilidade, o que significa que o orçamento está em condições legais e constitucionais de continuar a tramitação dentro do poder legislativo até sua aprovação e sanção pelo prefeito. O parecer é dado até quinze dias após o recebimento do orçamento pela Câmara;
2. Após este parecer, o presidente da Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização convoca consulta pública, debate e audiência pública. As consultas são realizadas pela página da Internet da Câmara Municipal, por urnas colocadas nas Administrações Regionais para recebimento de sugestões da população e por correio eletrônico da Comissão de Economia. Durante sete dias essa consulta é disponibilizada, depois do que é realizada audiência pública para apresentação da peça orçamentária e recebimento de sugestões para o orçamento. A documentação fica exposta na Câmara para consulta de qualquer do povo que queira tomar conhecimento do seu conteúdo.

A partir de 2014, as consultas são sistematizadas pela Comissão de Economia e entregue aos vereadores. Porém, a grande maioria das sugestões são pontuais e já incluídas no Orçamento, ou são tão genéricas que não podem ser avaliadas, de maneira que não são levadas em consideração pelos vereadores.

Área de intervenção/número de solicitações

Quadro 32: Solicitações à Prefeitura de Curitiba em 2014

Abastecimento	7
Ação Social	3
Desenv. Econômico	3
Educação	7
Esporte e Lazer	4
Habitação	3
Iluminação Pública	0
Ruas	52
Meio Ambiente	12
Saneamento	3
Saúde	29
Segurança	28
Trabalho	2
Trânsito	11
Transporte	5
Total	169

Fonte: Prefeitura Municipal de Curitiba

Nesse período também são elaboradas e recebidas pela Comissão de Economia as emendas parlamentares dos vereadores, a partir de pedidos feitos aos gabinetes pela sociedade organizada na forma de entidades assistenciais, entidades de classe e organizações não governamentais. Algumas entidades fazem a solicitação para todos os gabinetes como forma de garantir que qualquer deles apresente a emenda; outras entidades de alcance maior

solicitam em Plenário pedido de maior envergadura e que atingem grande parte da população, como um aparelho hospitalar de alta tecnologia; paradoxalmente, ocorre pedidos de Secretarias Municipais, principalmente Educação e Esporte e Lazer para emendas a eventos pontuais ou material de manutenção, solicitações de creches e escolas públicas verbas compensatórias do seu próprio orçamento, principalmente para manutenção e custeio.

Os vereadores dão atenção às entidades e organizações com registro de Utilidade Pública e CNPJ, que fazem solicitação formal de recursos. Exemplos de organizações que solicitam emendas seja para um, para vários ou todos os parlamentares, seja emenda individual ou coletiva:

Privadas:

- Fundação Iniciativa – atendimento de crianças e adolescentes – aquisição de material de consumo e custeio;
- Pia União de Santo Antonio – Pão dos Pobres – atendimento de crianças e adolescentes – aquisição de material de consumo e custeio;
- Sociedade Nossa Senhora do Carmo – auxílio à festa de Nossa Senhora do Carmo;
- Hospital Erasto Gaetner – aquisição de material de consumo e custeio;
- Hospital Evangélico – aquisição de equipamentos e material permanentes;
- Associação Paranaense de Desenvolvimento do Potencial Humano – aquisição de material de consumo;
- Instituto de Atendimento e Pesquisa em Equoterapia – aquisição de material de consumo e custeio;
- Centro Educacional Infância Colorida – CEIC – aquisição de material de consumo e custeio;
- Associação Paranaense do Diabético – aquisição de material permanente;
- Associação Paranaense de Reabilitação – APR – apoio a projeto pedagógico de inclusão;

- Associação Pró-renal – obra de reforma;
- Associação de Mestres do Centro de Educação Infantil Céu Azul – aquisição de materiais;
- ONG Futebol de Rua – atendimento de crianças e adolescentes – aquisição de material de consumo e custeio;
- Associação dos Deficientes Físicos do Paraná – aquisição de material de consumo e de custeio;
- Pequeno Cotelengo Paranaense – aquisição de material de consumo e custeio;
- Instituto TMO – apoio a transplantes de medula óssea – aquisição de material permanente;
- Universidade Livre para a Eficiência Humana – aquisição de material de consumo e de custeio.

Públicas:]

- Instituto Curitiba de Turismo – evento Copa da Gastronomia;
- Secretaria do Meio Ambiente – Diretoria de Parques e Praças – implantação de pista de caminhada;
- Secretaria do Esporte, Lazer e Juventude – evento Copa Curitiba de Xadrez;
- Guarda Municipal de Curitiba – aquisição de material permanente;

O parecer da Comissão de Economia acrescido das emendas parlamentares são deliberadas pelo plenário e devolvidos à Prefeitura. O processo todo de passagem do Orçamento pela Câmara Municipal dura em torno de 75 dias, desde a entrega simbólica do Presidente da Casa até o parecer final e devolução ao Prefeito para sanção e publicação.

Foi demonstrado ao longo deste capítulo, ao executivo é dado o domínio do cálculo das receitas e despesas municipais e ao legislativo é dada a ação parlamentar corriqueira que absorve a maior parte do tempo parlamentar. Conforme a Lei Orgânica do Município é de exclusiva competência do Poder executivo a elaboração do orçamento público.

Ao legislativo cabe apenas a aprovação genérica do orçamento e inclusão de emendas. O legislativo não demanda postura de controle anterior à elaboração e à consequente execução da peça orçamentária. Ao Poder Legislativo é dado o direito de emendar o projeto enviado pelo Executivo.

Cabe ao Poder Executivo, portanto, a elaboração e deliberação da arrecadação e dos gastos públicos, não somente a cada ano, mas através de planejamento de médio prazo, correspondente ao tempo de mandato do Prefeito.

Para Pinto (2008, p.71):

“Todo o controle das contas públicas, bem como o tracejo dos planos de investimento estatal são conformados dentro de um processo discursivo, cujos principais objetivos são a definição democrática do que seja prioridade estatal e a apresentação transparente dos limites orçamentário-financeiros que orientam o agir do Poder Público. É dizer: o que o Estado faz e dentro de quais constrições financeiras deve ser objeto de um processo formal de deliberação, não só anualmente, mas ao longo de um período maior de planejamento.”

A autora remete à discussão de aspectos importantes da relação executivo-legislativo e do predomínio do primeiro na alocação e organização dos recursos do orçamento, num período em que estes “passaram a ser concebidos, ao longo dos anos, como estrutura de intervenção do domínio econômico e social, daí porque ganharam força como instrumento de política fiscal.” (p. 72), daí a atualidade da discussão da participação do legislativo e da sociedade na administração do interesse público. Mesmo porque não é uma peça técnica e neutra, são diretrizes e prioridades que interessam a todos os participantes da vida social e, portanto devem ser decididas por leque cada vez maior de participação, já institucionalizada por regras formais, mas que ainda carece de efetividade.

Portanto, torna-se:

“necessário dividir o peso das decisões econômicas – cada vez mais tomadas como se apolíticas fossem – por e com todos os que são interessados nelas e nas suas repercussões, sob pena de se negligenciar a natureza democrática do Estado de Direito que vige no Brasil e se deixar uma plutocracia administrar o interesse público de forma privada, porquanto não discursiva.” (p.77)

4.3.3 Divisão de responsabilidades: limites do poder legislativo no orçamento

O orçamento é de inteira responsabilidade do poder executivo no momento de sua elaboração, em que pese as consultas à população em audiências públicas, o que poderia significar alguma pressão da sociedade organizada por direitos sociais. À diferença do orçamento participativo, em que membros da comunidade organizada deliberam conjuntamente com a administração pública sobre prioridades e participam da elaboração do documento final, com influência efetiva sobre as políticas públicas, no orçamento que se colocou em questão, por força de lei, há a consulta pública onde são ouvidas sugestões, acatadas ou não pelo executivo, e depois há a exposição da peça orçamentária, o que caracteriza muito mais informação do que participação deliberativa. Mesmo na fase de consulta, onde há debate da administração com o público, as questões são pontuais e não dizem respeito a macroeconomia ou ao planejamento de médio e longo prazo. A destinação das sugestões é incerta, fica sob responsabilidade dos gabinetes dos secretários municipais, se forem acatadas diluem-se dentro de rubricas administrativas e tornam-se parte do conjunto do orçamento.

Se por um lado o Poder Executivo tem a iniciativa privativa sobre as questões financeiras e orçamentárias do município, ao Legislativo cabe a discussão e aprovação do orçamento, portanto formalmente, dentro do ciclo orçamentário amplo, os dois poderes concorrem para a elaboração, apreciação e aprovação, execução e fiscalização das leis que

regem as atividades do poder público. No entanto, há o predomínio efetivo do Poder Executivo na elaboração e execução orçamentária, cabendo ao Poder Legislativo a alocação de emendas parlamentares como apêndice, dentro da denominada Reserva de Contingência⁹⁶, de valor insignificante do ponto de vista da totalidade orçamentária do município, mas que exerce papel importante na relação dos parlamentos com a comunidade e altera o conteúdo do orçamento, mas em seu aspecto macroeconômico, isto é, as emendas são incorporadas às rubricas das secretarias e autarquias para composição da lei orçamentária. A identidade da emenda é diluída nos valores globais, não há mais a assinatura do vereador sobre ela.

No período de tempo em que o Orçamento permanece na Câmara Municipal, de mais ou menos 75 dias, ocorrem debates, consultas e audiência pública que em tese possibilitariam ampliação do leque de participação e propostas de “realocação de receitas, redesenho de despesas e alterações no curso da execução orçamentária” (p.94) No entanto, o que se acrescenta ao Orçamento são as Emendas Parlamentares, que não compromete o conjunto da peça orçamentária e do programa de governo.

Em síntese: ao admitir o Orçamento pela Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização; a Câmara Municipal avaliza o Executivo, no momento de efetiva e única fiscalização sobre o Orçamento, pela consideração crítica do relator da Comissão, que tem prerrogativa de verificar inconsistências jurídicas ou orçamentárias, no sentido de equilíbrio entre receita e despesa. Tem o poder de inserir emendas modificativas, supressivas e aditivas ao projeto de orçamento. O mesmo modelo se apresenta todos os anos.

Além do pronunciamento técnico da Comissão, há pouco tempo hábil e precário corpo técnico especializado em Orçamento para aprofundamento do mesmo. A prioridade para os parlamentares são as emendas, é a principal atividade legislativa sobre o assunto: a

⁹⁶ A “Lei orçamentária anual conterá então uma Reserva de Contingência, conforme o disposto no art. 5º, III, b, da LRF, com o objetivo único e exclusivo de atender pagamentos inesperados, contingentes, que não puderam ser previstos durante a programação do orçamento.”
http://www.acopesp.org.br/artigos/Prof.%20%20Heraldo%20da%20Costa%20Reis/reserva_de_contingencia.htm

organização de emendas parlamentares para serem incluídas no conjunto do orçamento, a partir de propostas de entidades que apresentam suas propostas aos parlamentares.

Como apresentado, no próprio Legislativo a presença de parlamentares na audiência pública sobre o Orçamento é reduzida, preenchida principalmente pelos membros da Comissão de Economia, tendo em vista que há obrigatoriedade de *quorum* para a realização da mesma. As formalidades são obedecidas, dentro dos ritos necessários à aprovação do Orçamento.

4.4 EMENDAS PARLAMENTARES – A QUE SERÁ QUE SE DESTINA?

A partir de 2013, após a mudança de legislatura e do grupo político que se estabelece no poder, com grande renovação legislativa, não são encontrados grandes sobressaltos no Orçamento, que apresenta a configuração usual de anos anteriores, conforme quadro apresentado acima. O volume geral orçamentário apresenta pouca alteração, as destinações setoriais se mantêm quase inalteradas, o teto mínimo obrigatório reservado à saúde e educação são cumpridos. As mudanças mais significativas ocorrem por receita da área federal, em eventos como a Copa do Mundo, ou prioridades como mobilidade urbana e metrô. No geral, o cotidiano prevalece, com algumas mudanças nos nomes dos mesmos programas.

A partir de 2006, o Poder Executivo fixou um determinado valor da Reserva de Contingência para os vereadores utilizarem na formulação de emendas parlamentares. A fixação de valores para a elaboração de emendas, por um lado diminui o conflito constante ao longo de anos anteriores, em que havia “constante circulação de benefícios aos aliados” (NAZARENO, 2006) e dificuldade de concretização das emendas por parte da oposição; por outro este pacto garante aos vereadores e ao prefeito um “sistema de incentivos como um

elemento estruturante de apoio e sustento de um grupo no poder, utilizado pela organização como estratégia de sobrevivência política.” (NAZARENO, 2006, p.231, citando DINIZ, 1988)

Isso demonstra a centralidade da atividade legislativa nas emendas parlamentares, no que se refere ao orçamento. O Poder Executivo, ao fixar valores da Reserva de Contingência para serem utilizados pelos vereadores para emendas individuais ou coletivas, para assuntos pontuais ou de alcance mais amplo, acomoda interesses eleitorais e diminui o tensionamento entre os poderes.

As emendas parlamentares constituem elementos de relevância para diversos segmentos sociais que compõem a sociedade. E como tal, fazem parte da convivência política entre os poderes executivo e legislativo, em todos os níveis de governo. No nível municipal, verificou-se que há aspectos que tornam *sui generis* a organização desta prerrogativa, que é de emendar o orçamento público.

4.5 A INTERMEDIÇÃO LEGISLATIVA E SUA EFICÁCIA

A produção legislativa da Câmara Municipal de Curitiba se organiza em várias “frentes de trabalho”, as quais demonstram a diversidade da representação parlamentar frente ao município e à sua população. Apresentaram-se as quatro atividades que consideraram significativas para nossa análise, e que praticamente ocupam quase todo o tempo todo do trabalho parlamentar: os projetos de lei ordinária nos quais se enquadram os prêmios e homenagens, e que caracterizam o trabalho desenvolvido pelos vereadores dentro do plenário e das comissões da Câmara Municipal, com interlocução especializada com os outros vereadores; os requerimentos de solicitações da população que são encaminhados à prefeitura e outros órgãos do poder público, os quais se constituem como outro tipo de ligação com os representados e entre os poderes; da mesma forma os dois seguintes tipos de atividades

indicam esta conexão: as indicações, que são sugestões legislativas ao poder executivo para que este apresente projetos sobre assuntos que não são da alçada do poder legislativo; e as emendas parlamentares ao orçamento, que são apresentadas após seleção de pedidos da sociedade civil que são encaminhadas aos vereadores, a partir de verba definida pelo poder executivo, e que têm o significado de participação no orçamento municipal.

Em todas essas atividades, qualitativamente diferentes, ocorre de determinada forma a construção de uma rede político-representativa entre o vereador, a população e o poder executivo, com predomínio da intermediação de interesses construídas a partir das solicitações do eleitorado e encaminhamento ao executivo. O trabalho que determina a construção de uma rede simbólica de troca também deve ser percebido como criados de vínculos que não possui concretude, mas deve ser desconsiderado como parte dessa construção. O predomínio do uso de alguns desses recursos frente a outros que caracteriza o “fazer” cotidiano dos vereadores, é o que nos aproxima mais da realidade e possibilita vislumbrar as atividades legislativas concreta além das definições abstratas – legislar, julgar, fiscalizar e administrar. Ou, na visão de D’Ávila (2011), os diversos usos que os vereadores oferecem para o exercício de representação, a partir de diferentes estratégias e táticas, tanto dentro quanto fora do parlamento. “Para além de nossas definições canônicas, a observação destes padrões de troca política sugere outras concepções de representação adotadas pelos atores políticos envolvidos.” (D’ÁVILA (2011, p.187).

Os trabalhos acadêmicos que focalizaram o tema dão conta de vários aspectos da atividade parlamentar, com ênfase em algumas características peculiares de diferentes legislativos. Apesar da consideração de que há diferenças pouco desprezíveis entre as milhares de Câmaras Municipais no país, no que diz respeito às preferências da atividade parlamentar, a composição dos vereadores, a relação legislativo-executivo, etc., apontando uma gama considerável de discussão sobre o poder legislativo municipal, em forma de estudos de caso, tendo como base as análises dos níveis federal e estadual do poder legislativo.

O levantamento organizado por Silva (2013) evidencia que: estudos sobre os modelos de negociação entre o executivo e o legislativo; a prática clientelista; os contextos políticos diferenciados ao longo da história; partidos políticos; elites políticas municipais; distribuição geográfica de votos e outros com a mesma importância de conteúdo e de metodologia. Sem estes trabalhos, não seria possível verificar que os vereadores da Câmara Municipal de Curitiba apresentam características particulares de ação política, relacionadas à área de atuação e à geografia dos votos. Pode-se inferir destes dados a produção de requerimentos e sua distribuição nas bases territoriais de base eleitoral para os vereadores que apresentam essa concentração de em determinadas áreas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, parte-se **da premissa de que as instituições políticas apresentam uma lógica própria de funcionamento** e relacionamento entre si, com regras internas definidas, que determinam a atuação dos vereadores e a troca com o público demandante. Por mais que aparentemente haja informalidade nas relações estabelecidas entre o vereador, o eleitorado e o poder executivo, a ação legislativa somente se realiza dentro do protocolo, do documento, da requisição, do requerimento, do projeto de lei, etc.. Considerou-se que as instituições estruturam e ordenam o comportamento político dos atores em suas atividades cotidianas. Mesmo que essas práticas não sejam eficazes, são adotadas como práticas institucionais que conduzem o jogo político.

Não se pode afirmar, no entanto, que a atividade principal dos vereadores seja a ação em busca do atendimento individual, como nos dá a impressão pela quantidade de requerimentos apresentada, em proporção a pouca aprovação de projetos de lei. Claro que é bem importante a resolução das demandas, mas o cotidiano do vereador é preenchido por inúmeras outras possibilidades, que exigem a postura político partidária e implica em estratégias de comportamento frente a assuntos de maior envergadura, como ocorre no plenário ou nas comissões. São orientados em sua atuação pela linha partidária ou, pelo menos, relacionada à situação dentro da composição de maioria ou minoria. De qualquer maneira, exige preparação política, seja retórica, seja de articulação. As decisões nesta área não são do tipo distributivas, e compõem também a atividade parlamentar.

No levantamento que foi realizado, pode-se perceber que a dinâmica da atividade legislativa tem diferentes formas, dentro do quadro dos vereadores que compõem a Câmara de Curitiba. Alguns priorizam o atendimento individual, na forma de requerimentos, chegando a números impressionantes. Outros se apresentam como porta-vozes de setores organizados, e

têm na produção de projetos de lei sua prioridade. A concessão de prêmios e homenagens também ocupa lugar importante na relação política que se estabelece no nível simbólico. A ocupação da tribuna e a publicização de posições controvertidas também configuram atuações parlamentares.

Na medida em que as questões mais importantes que dizem respeito à configuração das políticas públicas estão sob controle do poder executivo, ao legislativo cabem medidas que lhe possibilite interlocução com a população, na ação legislativa no sentido amplo, ou seja, ações que possuem o objetivo de formação da rede político-representativa, com a intenção de mediação entre a população e o poder executivo. Cada vereador possui uma estratégia, que adota em sintonia com seu perfil e o perfil do público com que se relaciona. Estas ações são legítimas, são sempre trocas políticas, assimétricas, e segundo d'Ávila Fº, se referem aos recursos patrimoniais do Estado sob gestão dos poderes públicos. Acrescenta-se que as trocas simbólicas exercidas pela concessão de prêmios e homenagens também apresentam esse caráter, ou seja, o de obtenção de benesses não de valor patrimonial, mas sim cerimonial e de reconhecimento simbólico.

A literatura sobre a representação política municipal possui a característica de evidenciar aspectos particulares da ação legislativa, com predomínio em estudos de caso...

Sem dúvida os trabalhos acadêmicos constituem grande fonte de recursos para a análise do legislativo municipal.

O que se quer avançar é no sentido de apontar para a configuração da atividade parlamentar não nos seus particularismos, isto é, a análise da produção de requerimentos como definidor da prática legislativa de corte clientelista, ou a condecoração de elementos da sociedade civil como perfumaria. Não se pactua com a visão de d'Ávila Fº de que se trata de analisar “uma espécie de lata de lixo da atividade legislativa para observar as táticas, as representações em uso do jogo político local, por intermédio da interação ordinária de detentores de recursos de autoridade com demandantes de toda ordem de benefícios públicos.” (d'Ávila Fº, Lima & Jorge, 2011). Com esta visão, não se consegue enxergar o poder

legislativo em todas as suas inter-relações, e essa dificuldade faz com que estas inter-relações sejam vistas apenas como “conexões eleitorais”. Acredita-se que estas conexões são mais significativas que a intenção de angariar votos, e são engendradas pelas múltiplas ações legislativas, com o predomínio de determinadas estratégias de atuação, mas em algum momento cada uma destas ações são focalizadas. Os laços que se estabelecem entre o vereador, o público e a administração pública estão mais bem caracterizadas como “conexões representativas”, pois são engendradas não apenas no período eleitoral, mas em todo o tempo do mandato, e assume as várias formas abordadas acima.

Como foi na extensa lista de atividades de diversos conteúdos apresentados pelos vereadores, chama-se a atenção para o fato de que alguns vereadores priorizam sua ação no recebimento de pedidos pontuais de eleitores ou da população e, a partir deles, apresentam requerimentos de solicitação ao executivo; outros dão mais importância ao debate e à colocação de questões de interesse social e econômico, na apresentação de projetos de lei e na discussão de posições partidárias ou ideológicas. Também as homenagens trazem benefícios mútuos de reconhecimento simbólico. Mas se pode afirmar também que nenhum parlamentar deixa de participar ou agir em nenhuma destas instâncias. Todas fazem parte da representação político parlamentar e não podem de maneira alguma serem negligenciadas em qualquer investigação científica, sob pena de perda da configuração da identidade representativa, construída pelos componentes da conexão político-representativa.

O que se questiona é o aspecto mais carente da representação parlamentar, que deveria ter um tratamento melhor por parte dos vereadores, que é a fiscalização do poder executivo em todas as suas atividades, que não são poucas, e que envolvem grande quantidade de verbas e arrecadação de tributos. O campo de atuação parlamentar é amplo e pode ser efetivado em áreas distintas dos recursos públicos. Entre os diversos pontos que podem ser examinados pelo poder legislativo, encontra-se possibilidade de controle de gestão, tanto na gestão financeira quanto patrimonial, de recursos humanos, operacional e orçamentária. Mais do que possibilidade, a tarefa legislativa de fiscalização é fundamental, pois é a concretização

do zelo com o dinheiro do contribuinte e o seu uso no que é de fato relevante para a vida do município.

O que se sugere é a antecipação da ação legislativa nos seus fundamentos, isto é, na organização da população representada para fins de intervenção no próprio processo de elaboração orçamentária, primeiramente pela maior capacidade de intervenção no exame dos mecanismos de controle da gestão presentes no município. Também se torna necessário lançar um outro olhar sobre os seus representados e sobre a população em geral. Os cidadãos se organizam, se articulam, tornam-se aprendizes dos enredos políticos e administrativos e posicionam-se de alguma forma na reivindicação e na interferência da organização social da cidade. As experiências de orçamentos participativos ensinam que o poder executivo procura uma linha direta de interlocução e atração para a discussão dos problemas municipais. O poder legislativo corre o risco de ficar de fora e perder a importância que tem na construção da democracia.

As variadas atividades legislativas levadas a cabo pelos vereadores devem ser vistas como diferentes faces da representação política, no sentido de múltiplas possibilidades de relacionamento com a população (e não apenas com os eleitores) e o poder executivo (mas não somente este poder, já que, como vimos à representação se faz em várias instâncias).

A atividade legislativa exercida pelos vereadores na Câmara deve ser compreendida em sua extensão e complexidade, se considerarmos as interfaces de atuação entre os vereadores e desses junto aos eleitores e aos outros poderes públicos, visto que, ao compartimentar essa atuação, dando mais ênfase a um a outro aspecto, perde-se a compreensão da trajetória político-representativa e confere-se supremacia à trajetória eleitoral ou eleitoreira no trabalho de vereança.

A análise do conteúdo das Emendas Orçamentárias Aditivas e dos Requerimentos a outros órgãos e à Prefeitura permitiu compreender as demandas trazidas à Câmara, delinear um mapeamento dos seus autores, considerando os bairros a que pertencem e inferir sobre as deficiências do Poder Executivo. Se uma mesma demanda é apropriada por vereadores de

diferentes partidos, se mantém como demanda durante todo o mandato e seguem não respondida, depois de realizadas as eleições, sinaliza-se que há um descompasso entre o exercício do direito de voto e a fruição de uma cidadania plena, que envolve viver na cidade, usufruindo igualmente dos recursos destinados aos serviços públicos.

Este estudo, pretendeu-se colaborar com a discussão sobre o legislativo municipal, delineando as ações parlamentares mais cotidianas como forma de desvelar as diferentes estratégias de aproximação com a população e dos outros poderes públicos, com a clara intenção de se tornarem os mediadores necessários à resolução de demandas não resolvidas pelo poder executivo. Pretende-se mostrar também que há um baixo grau de eficácia nesta estratégia, visto que o poder executivo monopoliza grande parte dos recursos materiais e financeiros que possibilitam a resolução dos problemas que se apresentam para a população do município.

Nessa investigação, mereceram destaque as duas características que mostram o predomínio do Poder Executivo sobre a condução das políticas públicas e a gestão estatal, a saber: por um lado a exclusividade constitucional do Poder Executivo sobre matéria orçamentária e de organização da administração pública aliada à necessária agilidade na resolução de problemas impostos pela vida coletiva; por outro a difícil compreensão dos mecanismos da democracia representativa, como a tramitação de projetos de lei e o conjunto de regras institucionais deste modo de representação política. Tornou-se visível um molde de gestão em que há o predomínio absoluto de leis criadas pelo Executivo e uma aparente passividade e inoperância do Legislativo, ou ainda, mais reatividade do que proatividade.

Torna-se necessário, então, a criação de outros laços com o eleitorado, dentro dos limites institucionais que definem os tipos de troca que se estabelecem. Fazer projetos de lei, enviar requerimentos com solicitações aos órgãos públicos, sugerir ações específicas e apresentar emendas ao orçamento são medidas que são engendradas como forma de manter os laços com os representados, cada uma delas necessária como complementação das outras. Todos os vereadores em algum momento do mandato utiliza uma das possibilidades de ação

parlamentar para desenvolver a conexão político-representativa. Mais do que isso, desenvolvesse um tipo de inter-relação que ultrapassa a intenção eleitoral, e torna-se fator de sobrevivência enquanto poder. Os diferentes modos de atuação dos parlamentares, possibilitados por um desenho institucional organizado exatamente para esse fim, cria uma simbiose necessária a ambas as partes da troca.

O trabalho legislativo desencadeia um “saber fazer”, constituindo-se, parte em aprendizado criativo, parte em repetição das práticas que se conhecem ao longo de um mandato. A composição de uma bancada para atuação na Câmara coloca em intercessão diferentes percursos de formação, diferentes projetos político-ideológicos e representantes com diferentes potenciais para o exercício do mandato. Considerar a Câmara como o cenário em que formas de protagonismo político tomam lugar e investigar como as performances dos vereadores afirmam ou negam a defesa do modelo de democracia representativa, permanece como desafio para futuros estudos. Em outros termos, identificar as limitações do trabalho legislativo, pode significar maior esclarecimento sobre a potencialidade desse trabalho e seu valor para a sociedade.

Para que o planejamento urbano de nossa cidade deixe de fazer prevalecer a retórica da valorização do trabalho administrativo técnico sobre o político de apelo social, constante nas diversas gestões desde a década de 80, há a exigência de intervenções organizadas e ações mais duradouras e autônomas que revelam seus limites ao não terem um braço institucional a impulsioná-las e torná-las efetivas. Ao parlamento, no meu entendimento, cabe este papel, se dentro de suas prerrogativas se propuser a buscar a capacidade de liderança que hoje não tem na busca de processos deliberativos ampliados na construção de uma democracia substantiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, f. *Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. In: O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Org. Fabiano Santos. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

AUGÉ, Marc. *Por uma antropologia dos mundos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997

AURÉLIO, D. P. (org.) *Representação política – textos clássicos* Lisboa: Livros Horizonte, 2009

AVRITZER, L. *cultura política, atores sociais e democratização - Uma Crítica às Teorias da Transição Para a Democracia*.

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_09.htm 2009

AVRITZER, L. & COSTA, S. *Teoria crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina – DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 4, pp. 703 a 728

BARBOSA, E. M. & KOSICKI, E. M. *Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas* <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v8n1/v8n1a03>

BARROS JR., J.L. *Desempenho eleitoral nas eleições proporcionais de 2008 em Curitiba*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Paraná.

BERNARDI, J.L. *O Poder Familiar na Câmara Municipal de Curitiba (1947 a 2014) – Programa de Pós-graduação em Sociologia/UFPR – 2014 - paper*

BORBA, J. *Cultura Política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro* – Opinião Pública, Campinas, Vol. XI, nº 1, Março, 2005, p. 147 – 168

BOBBIO, N. *Teoria Geral da Política: A filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

BOURDIEU, P. *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1983b.

_____. Pierre Bourdieu: sociologia / organizador [da coletânea] Renato Ortiz;(tradução de Paula Montero e Alícia Auzmendi). – São Paulo: Ática, 1983c.

_____. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983d.

BRAGA, A. S. *O Poder Político Do Município No Brasil Colônia* – p.169-232 - Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 12 – jul./dez. 2008

BURITY, J. A. *Identidade e Cidadania: A Cultura Cívica no Contexto de Uma Nova Relação Entre Sociedade Civil, Indivíduos e Estado*

<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/biblioteca/sala/sala2.html#br>

CABRAL, D. *Regimento das Câmaras Municipais* – Memória da Administração Pública Brasileira - <http://linux.an.gov.br/mapa/?p=5751>

CASTRO, H. *Cultura Política: a tentativa de construção de um conceito adequado à América Latina* – Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol 2, Nº 1, Janeiro-Junho 2008

CERVI, E. & COLOMBO, R. Quem manda no voto em Curitiba? uma análise do desempenho eleitoral dos candidatos à prefeitura da cidade em 2012

[http://www.blogempublico.com/wp-](http://www.blogempublico.com/wp-content/uploads/2013/11/2013_ArtigoEleicaoCtba_EmersonRenan.pdf)

[content/uploads/2013/11/2013_ArtigoEleicaoCtba_EmersonRenan.pdf](http://www.blogempublico.com/wp-content/uploads/2013/11/2013_ArtigoEleicaoCtba_EmersonRenan.pdf)

CLÈVE, M. C. - *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*/São Paulo: Editora dos Tribunais: 3ª ed., 199

COSTA, S. *Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais*.

Rev.bras.Ci.Soc.[online].1997,vol.12,n.35[citado2011-11-25].

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300008&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269091997000300008&lng=pt&nrm=iso)
&nrm=iso>.ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300008>.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, L. F.. *Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.9, n.2, p.57-65, 1995.http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_09.pdf

CUNHA, R. DA *A Evolução da Autonomia Municipal no Constitucionalismo Brasileiro* - <http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/view/244/228>

DAHL, R. *Sobre a democracia* - Robert A. Dahl: tradução de Beatriz Sidou. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001

DA SILVA, B. *Legislativos Ativos Municipais: um balanço da produção recente na Ciência Política brasileira e suas implicações metodológicas*. UNICAMP – CAPES
http://www.forumcienciapolitica.com.br/anais/2013/especific_files/papers/6MZV.pdf?v=0310

D'ÁVILA Fº., LIMA, P. & JORGE, V. *Produção legislativa na Câmara Municipal do Rio de Janeiro: indicações, representação política e intermediação de interesses*
<http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/14%20DeDespecial%20Art%2010%20%20Paulo.pdf>

_____. *Acesso ao Poder, Participação e Troca Política: Orçamento e disputa política municipal*
http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4088&Itemid=319

_____. *O Clientelismo e o exercício de poder no Brasil*
<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8518.html>

FABRIS, P. R. *Um Debate Acerca da História do Município no Brasil*. Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição n.03, v.1, Junho. 2008. pp.71-95.

FAGUNDES, B. F. L. *Matrizes do Pensamento Culturalista: Tocqueville e Almond Verba* – Lua Nova, São Paulo, 74: 131-150, 2008

FEMIA, J. *Dicionário do Pensamento Social do séc. XX* – Rio de Janeiro – Zahar – 1993 – verbete “cultura política” p. 170-171

FERREIRA, A. *Dinâmica Político-Eleitoral em São Luís (1982-1992)*
http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_20_10_55.pdf

FERREIRA, M. R. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro* / Manuel Rodrigues Ferreira. – 2. ed., rev. e alt. – Brasília : TSE/SDI, 2005.

FIGUEIREDO & LIMONGI *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados, Vol. 45, nº 2 Rio de Janeiro, 2002

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. (2004) *"Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada."* Plenarium, ano 1, n.1, novembro, pp. 41-56

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV

GEERTZ A *interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008. págs.13-41

GOUVEA, Maria de Fátima Silva. *Redes de poder na América Portuguesa: O caso dos homens bons do Rio de Janeiro, ca. 1790-1822*. *Rev. bras. Hist.* [online]. 1998, vol.18, n.36 [cited 2015-03-21], pp. 297-330. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881998000200013&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1806-9347. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-01881998000200013>.

HORTA, R. M. *Poder Legislativo e monopólio da lei no mundo contemporâneo*. *Revista de Informação Legislativa*, ano 31, nº 123, p. 149-158, 1994.

KUSCHNIR, K. 1993. *Política e mediação cultural : um estudo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LINZ, J. J. *Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?* São Paulo, SP: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1987 – Série Textos IDESP nº 20.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre Executivo e Legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. *Revista de Sociologia e Política*, n.22, p.153-177, jun.2004.

LOUREIRO, M. R. *Interpretações contemporâneas da representação*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 63-93. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/19692_Cached.pdf

MANIN, B. PRZEWORSKI, A. STOKES S. *Eleições e Representação* - Lua Nova, São Paulo, 67: 105-138, 2006

MAURANO, A. *O poder legislativo municipal* / Adriana Maurano – 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

MELO, A. M. B. *Parlamentos: a lei, a prática e as representações – Da Idade Média à atualidade* 60ª Conferência ICHRPI – Conferência Internacional para a História dos Parlamentos e das Instituições Representativas – Lisboa – set/2009

- MEIRELLES, H. L.. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *São Paulo Perspec.*[online]. 2001, vol.15, n.4 [cited] 2015-02-18], pp. 45-52 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400006&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-8839. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400006>.
- MORAIS, T. F *Neoinstitucionalismo e o sistema político brasileiro*. www.cchla.ufrn.br/humanidades/trabGT.php?opcao=32 acessado em 01/09/2011
- MOURÃO, P. & CUNHA D. *Políticas Pork Barrel: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC - Revista Econômica, Rio de Janeiro, v 13, n 1, junho 2011*
http://www.proppi.uff.br/revistaeconomica/sites/default/files/Políticas_Pork_Barrel_-Um_estudo_sobre_o_caso_português_doPIDDAC.pdf
- NAZARENO, L. R. *Política local e a ocupação de cargos eletivos em Curitiba (1985-2000)* In: CODATO, Adriano Nervo; SANTOS, Fernando José dos (orgs.) *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba - PR: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), 2006.
- NUNES, J. de C. *Do Estado Federado e sua organização municipal*. 2ª ed. Brasília, Câmara dos Deputados, 1982
- OLIVEIRA, D. de *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Ed. da UFPR, 2000
- OLIVEIRA, R. C. de – *Na teia do nepotismo*, Curitiba, Pr: Insight, 2012.
- ORTIZ, Renato (Org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.
_____. (Org.). *A sociologia de Pierre Bourdieu*. São Paulo: Olhos d'Água, 2003.
- O Vereador e a câmara municipal*, O – 4.ed. / [coordenação de] Marcos Flávio R. Gonçalves; [coordenação editorial de] Sandra Mager. – Rio de Janeiro: IBAM, 2014. Vários autores.
- PANKE, L. & CERVI. E. (orgs.) *Eleições nas capitais brasileiras em 2012: um estudo sobre o HGPE em disputas municipais. Independente*. Curitiba: Pós-graduação em Comunicação e Pós-graduação em Ciência Política. UFPR, 2013 – 110 p.

PAUPÉRIO, A. M. *O Município e seu regime jurídico no Brasil* – Redord Editora, Rio de Janeiro, 1959

PEREIRA, Magnus Roberto; SANTOS, Antonio César. *O poder local e a cidade: a Câmara Municipal de Curitiba, séculos XVII a XX*. Curitiba: Aos Quatro Ventos, 2000

PINTO, E. G. *Discrecionalidade, contingenciamento e controle orçamentário* file:///C:/Documents%20and%20Settings/Antonio/Meus%20documentos/Downloads/Pinto_2006_Discrecionalidade,-contingenc_24505%20(4).pdf

PINTO, C. R. J. *Notas a Propósito de Ernesto Laclau* En publicacion: Revista de Ciencias Sociales, no. 15. DS, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay: Uruguay. 1999 0797-5538. <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/Publicaciones/Revista/Revista15/Jardim.html>

PITKIN, H. D. *Representação: Palavras, Instituições E Idéias* - Lua Nova, São Paulo, 67: 15-47, 2006

RABAT, M. N. *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira*. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 2v. (1005 p.) (Série coleções especiais. Obras comemorativas ; n. 2)

REHBEIN, M. P. *CURITIBA – 50 ANOS DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS – AS FORÇAS POLÍTICAS QUE NAS DEMOCRACIAS E NO GOVERNO MILITAR DISPUTAM O PODER* – Tese de Mestrado - Universidade Federal do Paraná Departamento de Ciências Sociais- Curso de Pós-Graduação Mestrado em Sociologia – Núcleo Instituições e Poder – Curitiba/2008

RIBEIRO, D. *O Orçamento-Programa como instrumento de gestão pública* file:///C:/Documents%20and%20Settings/Antonio/Me%20documentos/Downloads/652_2888-1-PB%20(1).pdf

ROCHA DA CUNHA, L.M. *A evolução da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro* <http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/viewFile/244/228>

RODERJAN, R. V. *Os Curitibanos e a Formação de Comunidades Campeiras no Brasil Meridional* – 1992, E. Estante Paranista 36

ROMANO, J. O. *Discurso religioso e imaginário na luta pela terra* – Estudos Sociedade e Agricultura, 4, julho 1995: 66-77.

<http://r1.ufrrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/viewFile/66/59>

ROMANO, V. *La Intoxicación lingüística – el uso perverso de la lengua* Ed. De Intervención Cultural/ El Viejo Topo, Barcelona, 2007.

ROZEIRA, G. A «Crise Da Lei» No Pensamento Jurídico Contemporâneo <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/3431/2969-10270-1-PB.pdf?sequence=1>

SÁEZ, M., MONTERO, M. y LÓPEZ, F. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo em América Latina* Ediciones Universidad de Salamanca, 2005
SERRRANO, P. *Desinformación – cómo los medios ocultan el mundo* - Barcelona, Ed.Península, 2009

SILVA, R. F. & ARAÚJO, S.M.V. *Apropriação da Agenda do Legislativo: como aferir este fenômeno?* Centro de Estudos da Consultoria do Senado – Textos para discussão 76, set. 2010, Senado Federal, Brasília.

SILVA, D. C. *"Checks and balances" e conflitos políticos - 2010*
<http://jus.com.br/781608-daniel-cavalcante-silva/publicacoes>

SILVA, P. O pork barrel no Município de São Paulo: A produção legislativa dos vereadores paulistanos, Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, 2011
<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/patrijan.pdf>

SOUZA, D. A. *Algumas considerações sobre a Lei de Ficha Limpa e as Inegebilidades*
http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariode_direitoeleitoral_79.pdf

SOUZA, M. C. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)* Ed. Alfa-Omega – 3ª ed. 1990

TEIXEIRA, E. - *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*
http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf

TEIXEIRA, E. *As dimensões da participação cidadã* - CADERNO CRH, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997

<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=198>

TERRON, S., RIBEIRO A., LUCAS J. *Há padrões espaciais de representatividade na câmara municipal do Rio de Janeiro? - Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008*
<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/280/210>

URBINATI, N. *O que torna a representação democrática?* Lua Nova, São Paulo, 67:191-228, 2006 – www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67

VALANZUELA, F. B. *Derecho parlamentario* – México, FCE, 1993

VALENCIANO, T. & AMARAL, P. *As Elites Políticas De Maringá: Um Estudo Sobre A Câmara Municipal, 1997-2012*
<http://observatory-elites.org/wcontent/uploads/2012/06/Disserta%C3%A7%C3%A3o-de-Tiago-Valenciano-PA.pdf>

VIANNA, L. BURGOS M. & SALLES P. 2007 *Dezessete anos de judicialização da política*
 O Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2
<http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2>

VOGUEL, L.H., 2006. Atualização de estudo sobre “participação popular nas decisões legislativas”. Consultoria. Brasília: Câmara dos Deputados

WEFFORT, F. C. (org.) *Os clássicos da política* São Paulo: Ática, 2006

WAGNER, P. *A Crise da Modernidade: A sociologia política no contexto histórico*.
http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_02.htm

WHITAKER, F. *O que é vereador*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

Documentos de acesso exclusivo em meio eletrônico

http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/biblioteca-virtual-do-programa-interlegis/documentos-legislativos/modelos-de-indicações. Acesso em: 30 mai. 2014.

<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=5751>. Acesso em: 05 jun. 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 jun. 2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-11-69.htm. Acesso em: 12 jun. 2014.

<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/institucional/noticias-institucionais/ha-25-anos-era-eleita-a-assembly-nacional-constituente>. Acesso em: 11 julho 2013.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 julho. 2013.

<http://www.dhnet.org.br/abc/herkenhoff/capitulo4.htm>. Acesso em: 15 janeiro 2013.

<http://atualidadesdireito.com.br/diogorais/2013/07/12/iniciativa-popular-a-brasileira/>. Acesso em: 03 março 2013.

http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=19756. Acesso em: 17 julho 2013.

<http://www.curitiba.pr.gov.br/planodireto>. Acesso em: 22 dezembro de 2014.

https://www.cmc.pr.gov.br/down/RelatorioPeriodicoAtividadesParlamentares_2013.pdf. Acesso em: 02 outubro 2013.

http://intranet/down/InstrucaoNormativa_Novo_sistema_contabil_2012.pdf. Acesso em: 02 agosto 2013.

http://contavel.com/index.php?page=carta_convite. Acesso em: 13 abril 2013.

<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/tc-encontra-novos-indicios-de-irregularidades-na-camara-2x7jditq4womoxp2rtyk495a>. Acesso em: 11 julho 2013.

<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8518.html>. Acesso em: 10 agosto 2013.

http://www.blogempublico.com/wpcontent/uploads/2011/04/2009_Capitulo_EleicoesCuritiba2008.pdf. Acesso em: 12 agosto 2013.

http://fetraconspar.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17272:novo-prefeito-tera-maioria-na-camara&catid=168:parana&Itemid=100. Acesso em: 12 agosto 2013.

<http://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2012/noticia/2012/10/mesmo-com-oito-vereadores-eleitos-fruet-deve-ter-maioria-na-camara.html>. Acesso em: 15 setembro 2013.

<http://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2012/noticia/2012/10/mesmo-com-oito-vereadores-eleitos-fruet-deve-ter-maioria-na-camara.html>. Acesso em: 15 agosto 2014.

https://www.cmc.pr.gov.br/down/relatorioperiodicoatividadesparlamentares_2013.pdf. Acesso em: 15 agosto 2013.

<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>. Acesso em: 15 novembro 2013.

http://www.cmc.pr.gov.br/inc/pdfs/CMC_ESTRUTURA_MESA_EXECUTIVA.pdf. Acesso em: 15 agosto 2013

http://www.cmc.pr.gov.br/inc/pdfs/CMC_ESTRUTURA_ORGANIZACIONAL_ADM_LEG_COLORIDO.pdf. Acesso em: 15 setembro 2013.

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2011/LOA_2011.pdf. Acesso em: 15 abril 2013.

<http://www.cmc.pr.gov.br/ver.php>. Acesso em: 15 maio 2013.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei%C3%A7%C3%A3o_municipal_de_Curitiba_em_2008. Acesso em: 19 junho 2013.

http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei%C3%A7%C3%A3o_municipal_de_Curitiba_em_2012. Acesso em: 15 novembro 2013.

<http://www.cmc.pr.gov.br/#&panel1-1> – link: “Vereadores: dados e contatos”. Acesso em: 15 agosto 2013.

http://www.cmc.pr.gov.br/docs/RELATORIO_final_CPI_TRANSP_CTBA_26-11-2013.pdf. Acesso em: 15 abril 2013.

<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>. Acesso em: 15 agosto 2013.

<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>. Acesso em: 15 setembro 2013.

<http://www.polis.org.br/uploads/1042/1042.pdf>. Acesso em: 15 agosto 2013.

<http://g1.globo.com/pr/parana/eleicoes/2012/noticia/2012/10/mesmo-com-oito-vereadores-eleitos-fruet-deve-ter-maioria-na-camara.html>. Acesso em: 15 agosto 2013.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23set.2013.

<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>. Acesso em: 15 agosto 2013.

<http://www.transparencia.mg.gov.br/lei-de-acesso-a-informacao/programas-e-acoes-de-governo>. Acesso em: 15 novembro 2013.

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LDO_2012_cd_tabulacao.pdf. Acesso em: 20 agosto 2013.

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2012_cd_tabulacao.pdf. Acesso em: 20 junho 2013.

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LDO_2012_ap.pdf. Acesso em: 21 agosto 2013.

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2012_ap.pdf. Acesso em: 21 junho 2013.

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LDO_2013.pdf. Acesso em: 21 agosto 2013.

http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/LOA_2013_ap.pdf. Acesso em: 25 junho 2013.

http://www.acopesp.org.br/artigos/Prof.%20%20Heraldo%20da%20Costa%20Reis/reserva_de_contingencia.htm. Acesso em: 30 outubro 2014.

ANEXO I

LEI DE 1º DE OUTUBRO DE 1828

Dá nova fôrma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz.

D. Pedro I, por Graça de Deus, e unanime aclamação dos povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brazil: Fazemos saber a todos os nossos subditos, que a Assembléa Geral decretou, e Nós queremos a Lei seguinte:

TITULO I

FÓRMA DA ELEIÇÃO DAS CAMARAS

Art. 1º As Camaras das cidades se comporão de nove membros, e as das villas de sete, e de um Secretario.

Art. 2º A eleição dos membros será feita de quatro em quatro annos, no dia 7 de Setembro, em todas as parochias dos respectivos termos das cidades, ou villas, nos lugares, que as Camaras designarem, e que, quinze dias antes, annunciarão por editaes affixados nas portas principaes das ditas parochias.

Art. 3º Têm voto na eleição dos Vereadores, os que têm voto na nomeação dos eleitores de parochia, na conformidade da Constituição, arts. 91, e 92.

Art. 4º Podem ser Vereadores, todos os que podem votar nas assembléas parochiaes, tendo dous annos de domicilio dentro do termo.

Art. 5º No domingo, que preceder pelo menos quinze dias, ao em que deve proceder-se á eleição, o Juiz de Paz da parochia fará publicar, e affixar nas portas da igreja matriz, e das capellas filiaes della, a lista geral de todas as pessoas da mesma parochia, que têm direito de votar, tendo para esse fim recebido as listas parciaes dos outros Juizes de Paz, que houverem nos differentes districtos, em que a sua parochia estiver dividida.

Nos lugares, onde se não tiverem ainda creado os Juizes de Paz, farão os Parochos as listas geraes, e as publicarão pela maneira determinada; recebendo as listas parciaes dos Capellães das filiaes.

Art. 6º O que se sentir aggravado por ter sido indevidamente incluído na lista dos votantes, ou della excluído, poderá apresentar a sua queixa motivada á assembléa eleitoral, logo que se reunir; e a assembléa, conhecendo, e decidindo definitivamente sem recurso, se achar ser justificada a queixa, e ter havido dolo naquella, que lhe deu lugar, o multará na quantia de 30\$000 para as despesas da Camara, á que remetterá a relação dos multados.

Art. 7º Reunidos os cidadãos no dia decretado, e nos lugares, que se designarem, depois que se tiver formado a mesa, na conformidade das instrucções, que regulam as assembléas parochiaes para a eleição dos membros das Camaras Legislativas, cada um dos votantes entregará ao Presidente uma cedula, que contenha o

numero de nomes de pessoas elegiveis, correspondente ao dos Vereadores, que se houverem de eleger, e que será assignada no verso, ou pelo mesmo votante ou por outro a seu rogo, e fechada com um rotulo, dizendo - Vereadores para a Camara da cidade de.... ou villa de.... -: immediata, e successivamente entregará outra cedula, que contenha os nomes de duas pessoas elegiveis, uma para Juiz de Paz, outra para Supplente do districto, onde estes houverem de servir, e será do mesmo modo assignada, e fechada com rotulo, dizendo - Juiz de Paz, e Supplente da parochia de.... ou da capella de.... -.

Art. 8º Os que não puderem ir pessoalmente por impedimento grave, mandarão as cédulas em carta fechada ao Presidente da assembléa declarando o motivo por que não comparecem.

Art. 9º Todo o cidadão com direito de votar que não concorrer pessoalmente a dar a sua cedula, ou não a mandar, sem legitimo impedimento participado ao Presidente da assembléa parochial; e aquelle cujo impedimento fôr declarado improcedente pela mesa da dita assembléa, a quem compete o juizo a tal respeito, será condemnado em 10\$000 para as obras publicas; e o pagamento será promovido pelo Procurador da Camara perante o Juiz de Paz respectivo, debaixo da sua responsabilidade. Para este fim a mesa remetterá á Camara respectiva a relação dos multados.

Art. 10. Recebidas as cédulas dos votantes, a mesa remetterá fechadas, as que respeitam aos Vereadores, com officio, em que se declare o numero dellas, á respectiva Camara, a qual, logo que houver recebido as de todas as parochias do seu termo, as apurará a portas abertas em o dia que deverá designar, e fazer publico por editaes.

Art. 11. A mesa com os assistentes, antes de se dissolver, procederá ao exame, e apuração dos votos para Juizes de Paz, e seus Supplentes, separando as cédulas, segundo os districtos de cada um dos votantes, e declarará, depois de apurados os votos, os que sahirem eleitos pela maioria para os mesmos districtos; participando a eleição por officio á respectiva Camara.

Art. 12. Feita a apuração das cédulas remettidas á Camara pelo modo sobredito, os que obtiverem maior numero de votos serão os Vereadores. A maioria dos votos designará qual é o Presidente segundo a Constituição, art. 168.

Art. 13. O Secretario, e nesta primeira eleição o Escrivão da Camara, lavrará a acta, a qual, assignada por elle e pelos membros da Camara, será guardada no archivo, juntamente com as cédulas, que se queimarão depois da seguinte eleição. No prazo de tres dias será remettida a cada um dos Vereadores uma carta official com a cópia authentica, assignadas ambas pelos membros da Camara.

Art. 14. Igualmente participara á Camara os nomes dos Vereadores, e o numero dos votos que cada um obteve, á Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio na Provincia do Rio de Janeiro, e nas outras aos Presidentes.

Art. 15. A Camara, que não fizer expedir, e entregar aos Vereadores eleitos as actas de sua eleição, pagará 200\$000 para as despesas das obras publicas, divididos pro rata entre seus membros.

Art. 16. No dia 1º de Dezembro os Vereadores eleitos enviarão á Camara os seus titulos, e sendo conferidos, e parecendo legaes, o Secretario, e nesta primeira eleição o Escrivão, participará aos mesmos

Vereadores para que venham tomar posse.

Art. 17. No dia 7 de Janeiro se apresentarão na Camara os novos Vereadores, e prestarão o juramento pela maneira seguinte: - Juro aos Santos Evangelhos desempenhar as obrigações de Vereador da cidade, ou villa de tal..., de promover quanto em mim couber, os meios de sustentar a felicidade publica - depois do que tomarão posse dos lugares, que lhes competirem.

Art. 18. Os Vereadores podem ser reeleitos, mas poderão escusar-se, se a reeleição fôr immediata.

Art. 19. Ao eleito não aproveitará motivo de escusa, excepto: 1º enfermidade grave, ou prolongada; 2º emprego civil, ecclesiastico, ou militar, cujas obrigações sejam incompatíveis de se exercerem conjunctamente.

Art. 20. Aquelle que se escusar representará á Camara os motivos que justificam a escusa; e se ella os julgar legaes, assim o declarará, e mandará no mesmo acto tirar pelo Secretario cópias da acta da apuração, e da em que fôr attendida a escusa, com declaração dos motivos allegados, e com officio as fará remetter áquelle, que tiver a maioria de votos, depois dos já apurados, o qual, achando que a escusa fôr dolosa da parte do escusado, o poderá representar á mesma Camara, de cuja decisão haverá recurso, nas provincias para o Presidente, e na capital para o Ministro dos Negocios do Imperio. Este methodo de substituição se guardará acontecendo morrer, ou ficar impedido algum dos Vereadores que tiver aceitado.

Art. 21. A Camara que dentro do prazo de oito dias, depois de apresentada a escusa, não executar a disposição do artigo antecedente será multada em 200\$000 na fórmula do art. 15.

Art. 22. Em todos os casos, em que acontecer empate entre dous ou mais eleitos, entrarão os nomes dos que tiverem igual numero de votos em uma urna, e decidirá a sorte.

Art. 23. Não podem servir de Vereadores conjunctamente no mesmo anno, e na mesma cidade, ou villa; pai, e filho, irmãos, ou cunhados, enquanto durar o cunhadio, devendo, no caso de serem nomeados, preferir o que tiver maior numero de votos.

TITULO II

FUNÇÕES MUNICIPAES

Art. 24. As Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.

Art. 25. As Camaras farão em cada anno quatro sessões ordinarias de tres em tres mezes, no tempo que ellas marcarem, e durarão os dias que forem necessarios, nunca menos de seis.

Art. 26. Occorrendo algum negocio urgente, e que não admitta demora, o Presidente poderá convocar a Camara extraordinariamente.

Art. 27. Achando-se reunidos nas cidades, ou villas cinco Vereadores, poderão deliberar: a maioria de votos decide, e no caso de empate, terá o Presidente voto de qualidade para o desempate.

Art. 28. O Vereador que tiver impedimento justo o fará constar ao Presidente; e se faltar sem justificado motivo, pagará nas cidades por cada falta 4\$000 e nas villas 2\$000 para as obras do Conselho, que o Secretario

carregará logo em receita. Faltando os Vereadores actuaes, chamar-se-hão os immediatos em votos, quando o impedimento passar de 15 dias, ou a urgencia, e importancia dos negocios exigir o numero completo de Vereadores.

Art. 29. No dia marcado para principio de cada uma das sessões ordinarias, se reunirão os Vereadores ás 9 horas da manhã na casa da Camara, e ahi, a portas abertas, havendo assentos para os espectadores, que concorrerem diariamente, o Presidente assentado no tópo da mesa, tendo aos lados os Vereadores, assentados sem distincção, nem precedencia, dará principio á sessão pelas palavras - Abre-se a sessão -.

Art. 30. As sessões durarão cada dia, praticadas as mesmas formalidades, o tempo que fôr necessario para a discussão, e propostas das materias, que nellas devem, e podem ter lugar; não excedendo porém o de 4 horas. Termina-se a sessão pelas palavras do Presidente: - Fecha-se a sessão -.

Art. 31. Aberta a sessão, o Presidente declarará a materia da discussão, manterá a ordem nella, dando a palavra ao que primeiro a pedir, e fazendo observar a decencia, e civilidade entre os Vereadores e espectadores.

Art. 32. Se algum Vereador não quizer voltar á ordem, o Presidente o mandará calar; e não obedecendo, o fará sahir da sala, consultando primeiramente os outros Vereadores; ou levantará a sessão, quando a nada se queira sujeitar. Neste caso a Camara na sessão seguinte deliberará, se deve o Vereador ser, ou não admittido; e sendo resolvido pela negativa, se chamará o immediato, salvo o recurso ao Conselho Geral da Provincia, ou ao Conselho da Presidencia, em quanto aquelle não estiver em exercicio.

Art. 33. Qualquer dos Vereadores, e o Presidente póde propôr, e discutir o que lhe parecer conveniente ao desempenho das suas attribuições, e o fará por escripto com assignatura, e data.

Art. 34. Tendo fallado os Vereadores que quizerem sobre a materia, o Presidente a porá á votação, dando tambem o seu voto por ultimo, e o que a maioria decidir se tomará como resolução.

Art. 35. O Secretario, que estará junto á mesa, lavrará a acta, declarando nella os objectos expostos á discussão, as propostas, e emendas, que se apresentaram, e por quem; a final decisão, e os nomes dos que votaram pró, e contra; e esta acta será assignada pelo Presidente, e todos os Vereadores presentes.

Art. 36. Se na discussão algum Vereador faltar á ordem e civilidade, e o Presidente o não chamar a ella, qualquer dos outros Vereadores poderá requerer-lhe que o faça; e havendo duvida sobre a resolução do Presidente, a Camara decidirá por votos.

Art. 37. O Vereador que precisar de algum tempo de licença, a poderá obter da Camara; tendo a Camara sempre em attenção o numero dos Vereadores existentes, o estado dos negocios publicos, e a urgencia dos motivos allegados.

Art. 38. Nenhum Vereador poderá votar em negocio de seu particular interesse, nem dos seus ascendentes, ou descendentes, irmãos, ou cunhados, emquanto durar o cunhadio. Igualmente não votarão aquelles, que jurarem ter suspeição.

Art. 39. As Camaras, na sua primeira reunião, examinarão os provimentos, e posturas actuaes, para propôr ao Conselho Geral o que melhor convier aos interesses do municipio; ficando, depois de approvados, sem

vigor todos os mais.

Art. 40. Os Vereadores tratarão nas vereações dos bens, e obras do Conselho do Governo economico, e policial da terra; e do que neste ramo fôr á prol dos seus habitantes.

Art. 41. Cuidarão saber o estado, em que se achamos bens dos Conselhos, para reivindicarem os que se acharem alheados contra a determinação de leis, e farão repôr no antigo estado as servidoes e caminhos publicos, não consentindo de maneira alguma que os proprietarios dos predios usurpem, tapem, estreitem, ou mudem a seu arbitrio as estradas.

Art. 42. Não poderão vender, aforar, ou trocar bens immoveis do Conselho sem autoridade do Presidente da Provincia em Conselho, emquanto se não installarem os Conselhos Geraes, e na Côrte sem a do Ministro do Imperio, exprimindo os motivos, e vantagens da alienação, aforamento, ou troca, com a descripção topographiica, e avaliação por peritos dos bens que se pretendem alienar, aforar, ou trocar.

Art. 43. Obtida a faculdade, as vendas se farão sempre em leilão publico, e a quem mais der, excluidos os Officiaes que servirem então nas Camaras, e aquelles que tiverem feito a proposta, e exigindo-se fianças idoneas, quando se fizerem a pagamentos, por se não poderem realizar logo a dinheiro, pena de responsabilidade pelo prejuizo d'ahi resultante.

Art. 44. Da mesma fôrma, e com as mesmas cautelas, e responsabilidade prescriptas no artigo antecedente, se farão os arrendamentos dos bens dos Conselhos; mas estes contractos poderão as Camaras celebrar por deliberação sua, e serão confirmados pelos Presidentes das Provincias em Conselho, e na Côrte pelo Ministro do Imperio.

Art. 45. Quando acharem não ser a prol dos Conselhos, que se alienem, ou arrendem os bens, mandal-os-hão aproveitar, pondo nelles bons administradores, para que venham a melhor arrecadação, ficando os ditos Vereadores responsaveis pela falta de exacção.

Art. 46. A Camara dará annualmente contas ao Conselho Geral, depois que as tiver tomado ao Procurador, fazendo-se então publicas pela imprensa onde a houver; e na falta, por editaes afixados nos lugares publicos, e o Conselho Geral proverá sobre ellas como achar conveniente. Apparecendo algum alcance, proceder-se-ha immediatamente á sua arrecadação, assim como a das rendas, e quaesquer dividas que se deixaram de cobrar, pena de responderem pelos prejuizos resultantes de sua negligencia.

Art. 47. Poderão ajustar de empreitada as obras que se houverem de fazer, mettendo-as primeiramente em prégão, para preferirem aquelles, que se offerecerem por menor preço, precedendo vistoria legal, publicação do plano, e sua avaliação; e na falta de empreiteiros, as poderão fazer por jornal. E quando as obras forem de grande importancia, e alguns socios, ou emprehendedores se offereeerem a fazel-as, percebendo algumas vantagens para sua indemnização, enviarão as propostas aos Conselhos Geraes da Provincia.

Art. 48. Farão pôr em boa guarda todas as rendas. fóros, coimas, e mais cousas que á Camara pertençam em arca forte de tres chaves, das quaes uma estará em poder do Presidente, outra do Fiscal, e outra do Secretario.

Art. 49. Igualmente mandarão fazer os cofres e armarios precisos não os havendo, para a guarda dos documentos das eleições, escripturas, e mais papeis que formam o archivo da Camara, e aonde se tenham os

livros das vereações, tombos, e quaesquer outros; os quaes todos devem ser numerados e rubricados pelo Presidente gratuitamente, com seus termos de abertura, e encerramento.

Art. 50. Os livros indispensaveis são: um para o registro das posturas em vigor, e outro em que se registre a presente Lei, e todos os artigos das que se forem publicando, que disserem respeito ás Camaras.

Art. 51. Requererão aos Juizes territoriaes, que lhes façam os tombamentos de seus bens, a quem fica pertencendo esta jurisdição, e geralmente defenderão perante as Justiças seus direitos para que lh'os façam manter, não fazendo sobre elles avença alguma.

Art. 52. Não poderão quitar coima nem divida alguma do Conselho, pena de nullidade, e de pagarem o duplo.

Art. 53. A Camara da capital dará posse, e juramento ao Presidente da Provincia, de que se lavrará termo, que será assignado pelo mesmo Presidente, e Vereadores presentes, e a communicará ás Camaras da Provincia para que se faça publica por editaes.

Art. 54. Do mesmo moio ás Camaras respectivas pertence reconhecer os titulos de todos os empregados que não tiverem superiores no lugar, a quem compita esse reconhecimento, e fazel-os registrar, tomar-lhes juramento, e fazer publicar por editaes a sua posse.

Art. 55. A's Camaras compete repartir o termo em districtos, nomear os seus Officiaes, e dar-lhes titulos; dar titulo aos Juizes de Paz, e fazer publicar por editaes os nomes, e empregos destes funcçionarios.

Art. 56. Em cada reunião, nomearão uma commissão de cidadãos probos, de cinco pelo menos, a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares, e ecclesiasticas, dos carceres dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos publicos de caridade para informarem do seu estado, e dos melhoramentos, que precisam.

Art. 57. Tomarão por um dos primeiros trabalhos, fazer construir ou concertar as prisões publicas, de maneira, que haja nellas a segurança, e commodidade, que promette a Constituição.

Art. 58. Darão parte annualmente, ou quando convier, ao Presidente da Provincia e Conselho Geral das infracções da Constituição, e das prevaricações, ou negligencias de todos os empregados.

Art. 59. Participarão ao Conselho Geral os mãos tratamentos, e actos de crueldade, que se costumem praticar com escravos, indicando os meios de prevenil-os.

Art. 60. Promoverão as eleições dos membros das Camaras Legislativas, da maneira que as determinar a Lei.

Art. 61. Serão assinantes dos Diarios dos Conselhos Geraes da Provincia, dos das Camaras Legislativas, e dos periodicos que conttenham os extractos das sessões das Camaras Municipaes da Provincia se os houverem.

Art. 62. Farão publicar annualmente pela imprensa, onde melhor lhes convier, um extracto de todas as resoluções tomadas, com as declarações especificadas nas actas.

Art. 63. Darão aos Deputados, e Senadores da Provincia, a que pertencerem, as informações que elles

pedirem, e todas as que julgarem precisas, ainda que se não peçam.

Art. 64. As deliberações das Camaras, que se dirigirem ao Conselho Geral, ou sejam propostas, criação, revogação, ou alteração de uma Lei peculiar; estabelecimento de uma nova obrigação para o municipio com o nome de postura, ou qualquer objecto da sua competencia, bem como as representações ás autoridades superiores, serão assignadas por toda a Camara.

Nas que tiverem por objecto ordenar o cumprimento das suas posturas, e o das leis, cuja execução esteja a seu cargo, bastará que os officios sejam assignados pelo Presidente e Secretario.

Art. 65. No que pertence ás Camaras, e desempenho de suas attribuições, nenhuma jurisdição e ingerencia terão os Corregedores das comarcas.

TITULO III

POSTURAS POLICIAES

Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito á policia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objectos seguintes:

§ 1º Alinhamento, limpeza, illumination, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edificios, e prisões publicas, calçadas, pontes, fontes, aqueductos, chafarizes, poços, tanques, e quaesquer outras construcções em beneficio commum dos habitantes, ou para decôro e ornamento das povoações.

§ 2º Sobre o estabelecimento de cemiterios fóra do recinto dos templos, conferindo a esse fim com a principal autoridade ecclesiastica do lugar; sobre o esgotamento de pantanos, e qualquer estagnação de aguas infectas; sobre a economia e asseio dos curraes, e matadouros publicos, sobre a collocação de cortumes, sobre os depositos de immundices, e quanto possa alterar, e corromper a salubridade da atmospheria.

§ 3º Sobre edificios ruinosos, escavações, e precipicios nas vizinhanças das povoações, mandando-lhes pôr divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos, que possam prejudicar, ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, de animaes ferozes, ou damnados, e daquelles, que, correndo, podem incommodar os habitantes, providencias para acautelar, e atalhar os incendios.

§ 4º Sobre as vozerias nas ruas em horas de silencio, injurias, e obscenidades contra a moral publica.

§ 5º Sobre os damninhos, e os que trazem gado solto sem pastor em lugares aonde possam causar qualquer prejuizo aos habitantes, ou lavouras; extirpação de reptis venenosos, ou de quaesquer animaes, e insectos devoradores das plantas; e sobre tudo o mais que diz respeito á policia.

§ 6º Sobre construcção, reparo, e conservação das estradas, caminhos, plantações de arvores para preservação de seus limites á commodidade dos viajantes, e das que forem uteis para a sustentação dos homens, e dos animaes, ou sirvam para fabricação de polvora, e outros objectos de defesa.

§ 7º Proverão sobre lugares onde pastem e descancem os gados para o consumo diario, em quanto os

Conselhos os não tiverem proprios.

§ 8º Protegerão os criadores, e todas as pessoas, que trouxerem seus gados para os venderem, contra quaesquer oppressões dos empregados dos registros, e curraes dos Conselhos, aonde os haja, ou dos marchantes e mercadores deste genero, castigando com multas, e prisão, nos termos do titulo 3º art. 71, os que lhes fizerem vexames, e acintes para os desviarem do mercado.

§ 9º Só nos matadouros publicos, ou particulares, com licença das Camaras, se poderão matar, e esquartejar as rezes; e calculado o arroamento de cada uma rez, estando presente os exactores dos direitos impostos sobre a carne; permitir-se-ha aos donos dos gados conduzil-os depois de esquartejados, e vendel-os pelos preços, que quizerem, e aonde bem lhes convier, com tanto que o façam em lugares patentes, em que a Camara possa fiscalisar a limpeza, e salubridade dos talhos, e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.

§ 10. Proverão igualmente sobre a commodidade das feiras, e mercados, abastança, e salubridade de todos os mantimentos, e outros objectos expostos á venda publica, tendo balança de ver o peso, e padrões de todos os pesos, e medidas para se regularem as aferições; e sobre quanto possa favorecer a agricultura, commercio, e industriados seus districtos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos generos, ou de lhes pôr outras restricções á ampla, liberdade, que compete a seus donos.

§ 11. Exceptua-se a venda da polvora, e de todos os generas susceptiveis do explosão, e fabrico de fogos de artificio, que pelo seu perigo, só se poderão vender, e fazer nos lugares marcados pelas Camaras, e fóra de povoado, para o que se fará conveniente postura, que imponha condemnação, aos que a contravierem.

§ 12. Poderão autorizar espectaculos publicos nas ruas, praças, e arraiaes, uma vez que não offendam a moral publica, mediante alguma medica gratificação para as rendas do Conselho, que fixarão por suas posturas.

Art. 67. Cuidarão os Vereadores, além disto em adquirir modelos de machinas, e instrumentos ruraes, ou das artes, para que se façam conhecidos aos agricultores, e industriosos.

Art. 68. Tratarão de haver novos animaes uteis, ou de melhorar as raças dos existentes, assim como de ajuntar sementes de plantas interessantes, e arvores fructiferas, ou prestadias para as distribuirem pelos lavradores.

Art. 69. Cuidarão no estabelecimento, e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados, e se vaccinem todos os meninos do districto, e adultos que o não tiverem sido, tendo Medico, ou Cirurgião de partido.

Art. 70. Terão inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos orphãos pobres, em cujo numero entram os expostos; e quando estes estabelcimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuaes, ou collectivas, as Camaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e augmento dos sobreditos estabelecimentos.

Art. 71. As Camaras deliberação em geral sobre os meios de promover e manter a tranquillidade, segurança saude, e commodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegancia, e regularidade externa dos edificios, e ruas das povoações, e sobre estes objectos formarão as suas posturas, que serão publicadas por

editaes, antes, e depois de confirmadas.

Art. 72. Poderão em ditas suas posturas comminar penas até 8 dias de prisão, e 30\$000 de condemnação, as quaes serão aggravadas nas reincidencias até 30 dias de prisão, e 60\$000 de multa. As ditas posturas só terão vigor por um anno em quanto não forem confirmadas, a cujo fim serão levadas aos Conselhos Geraes, que tambem as poderão alterar, ou revogar.

Art. 73. Os cidadãos, que se sentirem agravados pelas deliberações, acórdãos, e posturas das Camaras, poderão recorrer para os Conselhos Geraes, e na Côrte para a Assembléa Geral Legislativa; e aos Presidentes das provincias, e por estes ao Governo, quando a materia fôr meramente economica e administrativa.

TITULO IV

APPLICAÇÃO DAS RENDAS

Art. 74. Não despenderão as rendas dos Conselhos senão em objectos proprios de suas attribuições, nem darão aos Juizes, ou outros empregados senão o que por Lei estiver determinado, ou no futuro fôr ordenado pelo Poder Legislativo.

Art. 75. O Procurador não fará despesa, que não seja autorizada por postura, ou determinada por deliberação da Camara.

Art. 76. Não podendo prover a todos os objectos de suas attribuições, preferirão aquelles, que forem mais urgentes; e nas cidades, ou villas, aonde não houverem casas de misericórdia, attentarão principalmente na criação dos expostos, sua educação, e dos mais orphãos pobres, e desamparados.

Art. 77. Geralmente proporão ao Conselho Geral de Provincia, tanto os meios de augmentar suas rendas, como a necessidade, ou utilidade de fazer dellas alguma extraordinaria applicação.

Art. 78. E' prohibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negocios não comprehendidos neste Regimento, como proposições, deliberações, e decisões feitas em nome do povo, e por isso nullos, incompetentes, e contrarios á Constituição, art. 167, e muito menos para depôr autoridades, ficando entendido, que são subordinadas aos Presidentes das provincias, primeiros administradores dellas.

TITULO V

DOS EMPREGADOS

Art. 79. A Camara nomeará o seu Secretario, o qual terá a seu cargo a escripturação de todo o expediente della, passará as certidões que lhe forem pedidas, sem precisão de despacho, levando por ellas os emolumentos taxados por Lei aos Escrivães; e terá em boa guarda, e arranjo os livros da Camara, e quanto pertencer ao archivo, pelo que receberá uma gratificação annual, paga pelas rendas do Conselho. Será conservado, em quanto bem servir. Os Escrivães actuaes servirão de Secretarios durante os seus titulos.

Art. 80. A Camara nomeará um Procurador, que será afiançado, ou por ella mesma debaixo de sua responsabilidade, ou por fiador idoneo na proporção das rendas, que tem de arrecadar; e servirá por quatro annos.

Art. 81. Ao Procurador compete:

Arrecadar, e applicar as rendas, e multas destinadas ás depezas do Conselho.

Demandar perante os Juizes de Paz a execução das posturas, e a imposição das penas aos contraventores dellas.

Defender os direitos da Camara perante as Justiças ordinarias.

Dar conta da receita, e despeza todos os trimestres no principio das sessões.

Receberá seis por cento de tudo quanto arrecadar; se este rendimento porém fôr superior ao trabalho, a Camara convencionará com o Procurador sobre a gratificação merecida.

Art. 82. Nomeará a Camara um Porteiro, e sendo necessario, um, ou mais Ajudantes deste, encarregados da execução de suas ordens, e serviço da casa com uma gratificação paga pelas rendas do Conselho.

Art. 83. Tambem nomeará a Camara um ou mais Fiscaes e seus Supplentes para servirem durante os quatro annos, assim estes, como os nomeados no artigo precedente, servindo uma vez, não poderão ser constrangidos a tornar a servir, senão depois de passados outros quatro annos.

Art. 84. Quando o termo da cidade, ou villa comprehender mais de uma freguezia ou tiver capellas curadas, nomeará a Camara para cada uma dellas, sendo necessario o Fiscal com seu Supplente ou independente, ou sujeito ao da cidade, ou villa, como julgar mais conveniente.

Art. 85. Aos Fiscaes e aos Supplentes na falta, compete:

Vigiar na observancia das posturas da Camara, promovendo a sua execução pela advertencia aos que forem obrigados a ellas, ou particularmente ou por meio de editaes.

Activar o Procurador no desempenho de seus deveres.

Executar as ordens da Camara.

Dar-lhe parte em cada reunião do estado da sua administração, e de tudo quanto julgarem conveniente.

Para o expediente, no desempenho destes seus deveres, se servirão do Secretario, e Porteiro da Camara.

Art. 86. Serão responsaveis os Fiscaes e seus Supplentes no tempo, em que servirem, pelos prejuizos occasionados por sua negligencia; e se esta fôr julgada grave pela Camara, ou continuada, serão por ella multados na quantia de 10\$000 a 30\$000 e demandados perante os Jures de Paz, se recusarem pagar.

Art. 87. Os Fiscaes nas capitaes das provincias receberão uma gratificação paga pelas rendas do Conselho, e approvada pelo Conselho Geral, ou pelo Governo, sendo na Côrte.

Art. 88. Os Juizes de Paz são os privativos para julgarem as multas por contravenções ás posturas das Camaras a requerimento dos Procuradores dellas, ou das partes interessadas: e no processo seguirão o disposto nas Leis, que regularem suas attribuições, dando em todos os casos appellação na fôrma das mesmas Leis, se a parte o requerer, logo que se lhe intimar a sentença.

Art. 89. Em todos os casos, em que esta Lei manda ás Camaras, que se dirijam aos Presidentes; devem ellas, na Provincia, onde estiver a Côrte, dirigir-se ao Ministro do Imperio: nella tambem se dirigirão á

Assembléa Geral nos casos, em que nas demais provincias houverem de dirigir-se aos Conselhos Geraes; e enquanto estes se não installarem farão suas vezes os das Presidencias.

Art. 90. Ficam revogadas todas as leis, alvarás, decretos e mais resoluções, que dão ás Camaras outras attribuições, ou lhes impoem obrigações diversas das declaradas na presente Lei, e todas as que estiverem em contradicção á presente.

Mandamos portanto a todas as autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios do Imperio a faça imprimir, publicar e correr. Dada no Palacio de Rio de Janeiro em o 1º dia do mez de Outubro de 1828, 7º da Independencia e do Imperio.

IMPERADOR com rubrica e guarda.

JOSÉ CLEMENTE PEREIRA.

Este texto não substitui o publicado na CLBR, de 1828

L. S.

Carta de Lei, pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléa Geral Legislativa que houve por bem sancionar, em que se estabelece a fórma das eleições dos membros das Camaras das cidades e villas do Imperio; e marca as suas funcções, e as dos empregados respectivos: tudo na fórma acima declarada.

Para Vossa Magestade Imperial ver.

João Baptista de Carvalho a fez.

Registrada a fl. 53 do L. 5º de cartas, leis e alvarás. Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio em 14 de Outubro de 1828. - Epifanio José Pedrozo.

Monsenhor Miranda.

Foi publicada esta Carta de Lei nesta Chancellaria-mór do Imperio do Brazil. Rio de Janeiro, 18 de Outubro de 1828. - Francisco Xavier Rapozo de Albuquerque.

Registrada na Chancellaria-mór da Côrte, e Imperio do Brazil, a fl. 143 v. do L. 1º de cartas, leis e alvarás. Rio de Janeiro, 20 de Outubro de 1828. - Manoel de Azevedo Marques.

ANEXO II

- 1- COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE GRANDES EVENTOS – CAGE
(Secretaria Municipal de Urbanismo)
- 2- COM. PERMANENTE DO COMÉRCIO AMBULANTE – CPCA
(Secretaria Municipal Do Urbanismo)
- 3- CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA – CONCITIBA(IPPUC)
- 4- CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL -
CGFMHIS – da COHAB
- 5- COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA - COHAB-CT
Conselho Fiscal
- 6-AGÊNCIA CURITIBA DE DESENVOLVIMENTO S/A
- 7- FÓRUM LIXO E CIDADANIA
- 8- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE CURITIBA – CURITIBA S.A.
- 9 - LIGA PARANAENSE DE COMBATE AO CÂNCER – LPCC
- 10- CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA DE PAZ – COMPAZ
- 11- FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL – FAS
- 12- CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO – COMTUR
- 13- CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA ÉTNICO RACIAL – COMPER
- 14- URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S/A - URBS
- 15 - CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – COMSEA -
CURITIBA-PR
- 16 - CONSELHO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AOS ANIMAIS- COMUPA CURITIBA-PR
- 17 - GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – GGI-
CURITIBA
- 18 - CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE
- 19 - COMISSÃO DE INCENTIVO AO ESPORTE
- 20 - COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA (IPPUC)
- 21 - CONSELHO MUNICIPAL DA CONDIÇÃO FEMININA
- 22 - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA CURITIBA TECNOPARQUE -
CONTEC
- 23 - CONSELHO MUNICIPAL DE CULTURA – FUNDAÇÃO CULTURAL DE CURITIBA
- 24 - CONSELHO GESTOR DOS TELECENTROS CURITIBA

- 25 - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
- 26 - CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES – CONCIDADES PARANÁ
- 27 - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA -

IPPUC

- 28 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
- 29 - ASSOCIAÇÃO DE CÂMARAS E VEREADORES DO PARANÁ - ACAMPAR
- 30- CÂMARA SETORIAIS DE CARÁTER CONSULTIVO E ORIENTATIVO DE ASSUNTOS RELACIONADOS ÀS ATIVIDADES ECONÔMICAS DE BARES, RESTAURANTES, CASAS NOTURNAS E HOTÉIS
- 31 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
- 32 – COMISSÃO RESPONSÁVEL PELA APLICAÇÃO DA LEI 13.620 – POTENCIAL CONSTRUTIVO – ESTÁDIO JOAQUIM AMÉRICO SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL
- 33 – REDE DE ATENÇÃO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA
- 34 – COMISSÃO RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS NA URBS, NO FUNDO DE URBANIZAÇÃO DE CURITIBA E NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO TRANSPORTE COLETIVO
- 35 – GRUPO GESTOR DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA LINHA VERDE
(Secretaria Municipal de Administração)
- 36 – COMISSÃO MUNICIPAL INTERSETORIAL DE SEGURANÇA NO TRÂNSITO
(Secretaria Municipal de Trânsito - SETRAN)
- 37 – FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
(Secretaria Municipal da Educação – SME)
- 38 – COMISSÃO PARA REVISAR O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO
(Secretaria Municipal do Meio Ambiente)

ANEXO III

Número/Sigla

10 PRB

PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO

Data de Registro no TSE: 25/08/2005

VIGÊNCIA INDETERMINADA.

11 PP

PARTIDO PROGRESSISTA

Data de Nomeação: 31/08/2013 Data de Registro no TSE: 16/11/1995

VIGÊNCIA DE 31/08/2013 ATÉ 25/01/2015.

12 PDT

PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA

Data de Registro no TSE: 10/11/1981

VIGÊNCIA 05/06/2013 A 05/12/2014

13 PT

PARTIDO DOS TRABALHADORES

Data de Registro no TSE: 11/02/1982

VIGÊNCIA DE 07/12/2013 A 20/02/2018

14 PTB

PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO

Data de Registro no TSE: 03/11/1981

VIGÊNCIA DE 09/06/2012 A 09/06/2015

15 PMDB

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO

Data de Registro no TSE: 30/06/1981

VIGÊNCIA DE 15/12/2012 ATÉ 15/12/2014.

16 PSTU

PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO

Data de Registro no TSE: 19/12/1995

VIGÊNCIA DE 29/11/2013 ATÉ 28/11/2015

17 PSL

PARTIDO SOCIAL LIBERAL

Data de Registro no TSE: 02/06/1998

VIGÊNCIA DE 16/12/2012 ATÉ 16/12/2014.

19 PTN

PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL

Data de Registro no TSE: 02/10/1997

VIGÊNCIA INDETERMINADA.

20 PSC

PARTIDO SOCIAL CRISTAO

Data de Registro no TSE: 29/03/1990

VIGÊNCIA DE 14/12/2010 E FIM INDETERMINADO.

21 PCB

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO

Data de Registro no TSE: 09/05/1996

VIGÊNCIA DE 25/03/2013 ATÉ 25/03/2016

22 PR

PARTIDO DA REPÚBLICA

Data de Registro no TSE: 19/12/2006

FUSÃO DO PL COM O PRONA, EM DATA DE 12.02.07 VIGÊNCIA INDETERMINADA

23 PPS

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

Data de Registro no TSE: 19/03/1992

VIGÊNCIA DE 01/12/2013 ATÉ 30/11/2015.

25 DEM

DEMOCRATAS

Data de Registro no TSE: 11/09/1986

ANTIGO PFL - MUDANÇA DE NOMENCLATURA EM 12/07/07. VIGÊNCIA ATÉ 20/08/2015

27 PSDC

PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO

Data de Registro no TSE: 05/08/1997

VIGÊNCIA DE 27/11/2013 ATÉ 27/11/2014.

28 PRTB

PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO

Data de Registro no TSE: 18/02/1997

VIGÊNCIA DE 15/01/2014 ATÉ 31/12/2014

31 PHS

PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE

Data de Registro no TSE: 20/03/1997

VIGÊNCIA DE 17/06/2013 ATÉ 31/12/2014

33 PMN

Data de Registro no TSE: 30/09/1993

VIGÊNCIA DE 14/06/2011 A 01/12/2014.

44 PRP

PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA

Data de Registro no TSE: 29/10/1991

VIGÊNCIA DE 30/04/2013 ATÉ 31/12/2014

Data de Registro no TSE: 25/10/1990

VIGÊNCIA DE 29/10/2013 A TEMPO INDETERMINADO.

36 PTC

PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO

Data de Registro no TSE: 22/02/1990

VIGÊNCIA DE 10/05/2013 A 10/11/2014

40 PSB

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

Data de Registro no TSE: 01/07/1988

VIGÊNCIA DE 01/01/2010 A TEMPO INDETERMINADO.

43 PV

PARTIDO VERDE

45 PSDB

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

Data de Registro no TSE: 24/08/1989

VIGÊNCIA DE 28/04/2013 A 27/04/2015

50 PSOL

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE

Data de Registro no TSE: 15/09/2005

VIGÊNCIA DE 05/12/2013 A 06/12/2015.

51 PEN

PARTIDO ECOLÓGICO NACIONAL

Data de Registro no TSE: 19/06/2012

VIGÊNCIA DE 14/09/2013 A TEMPO INDETERMINADO.

54 PPL

PARTIDO PATRIA LIVRE

Data de Registro no TSE: 04/10/2011

VIGÊNCIA 02/06/2014 A 01/06/2015.

55 PSD

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO

Data de Registro no TSE: 27/09/2011

VIGÊNCIA DE 15/07/2011 A 30/06/2015.

65 PC DO B

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

Data de Registro no TSE: 23/06/1988

VIGÊNCIA DE 14/09/2013 A 07/09/2015

70 PT DO B

PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL

Data de Registro no TSE: 11/10/1994

VIGÊNCIA DE 11/12/2008 A TEMPO INDETERMINADO

77 SD

SOLIDARIEDADE

Data de Registro no TSE: 24/09/2013

VIGÊNCIA DE 10/11/2013 A TEMPO INDETERMINADO

90 PROS

PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL

Data de Registro no TSE: 24/09/2013

VIGÊNCIA DE 30/09/2013 A TEMPO INDETERMINADO

ANEXO IV

1. A organização do município – os objetivos fundamentais; as diretrizes do município; a competência municipal.

2. A organização dos poderes:

2.1. A competência dos poder legislativo: vereadores (eleição, composição e competência, presidente, comissão executiva, comissões, leis, processo legislativo, emenda à Lei Orgânica, fiscalização contábil, financeira e orçamentária).

2.2. A competência do poder executivo: prefeito e vice-prefeito (licença, atribuições do prefeito, responsabilidade e infrações político-administrativas do prefeito e dos secretários municipais).

3. A organização do governo municipal: princípios e preceitos aplicáveis à administração pública; servidores públicos e suas responsabilizações e direitos; obras e serviços públicos municipais; bens municipais; tributações e orçamentos.

3.1. A ordem econômica e social:

3.1.1. A ordem econômica: política urbana.

3.1.2. A ordem social: saúde; assistência social; abastecimento e defesa do consumidor; saneamento básico; educação, cultura e desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente; família, mulher, criança, adolescente e idoso; defesa dos direitos humanos.

Da Sede, funções da câmara e legislatura;

Da sessão de instalação, sessão legislativa ordinária, sessão legislativa extraordinária;

Dos Vereadores, direitos e deveres, perda do mandato e da renúncia, faltas e licença, convocação de suplente;

Das lideranças, representações partidárias e blocos parlamentares;

Dos órgãos da câmara:

Mesa: composição, competência, eleição e destituição dos membros

Presidente: atribuições e licença do cargo;

Vice-presidentes; secretários; comissão executiva; corregedoria; secretários; conselho de ética e decoro parlamentar;

Comissões: permanentes – composição, competência, funcionamento, pareceres;

Comissões temporárias: especiais; parlamentares de inquérito; processantes; representação;

Das Sessões plenárias: ordinárias e extraordinárias;

Ordinárias: pequeno expediente; ordem do dia; grande expediente; expliações pessoais; ordem dos debates

Disposições gerais das sessões plenárias: uso da palavra; apartes; ordem e questões de ordem; atas e anais.

Da Elaboração legislativa: proposições; projetos; indicações; requerimentos – sujeitos à apreciação do presidente; sujeitos à apreciação do plenário.

Emendas; recursos das decisões do presidente; deliberações; discussão;

Da Votação – encaminhamento; adiamento; processos de votação; ato de votação; declaração de voto; preferência; regime de urgência – iniciativa do executivo e iniciativa do legislativo;

Dos Procedimentos especiais: Emenda à Lei Orgânica; Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

Da Prestação de contas;

Do Julgamento do prefeito, vice-prefeito, procurador-geral do município e secretários municipais por infrações político – administrativas; sustação dos atos normativos do poder executivo;

Da Reforma ou alteração regimental; veto; licença do prefeito e do vice-prefeito; remuneração dos agentes políticos;

Da Concessão de honrarias; Tribuna livre; audiências públicas;

Da Convocação de titulares de órgãos e entidades da administração;

Do Código de ética e decoro parlamentar: deveres fundamentais do vereador; declarações públicas obrigatória; infrações ético disciplinares e dos procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar; penalidades disciplinares; processo disciplinar; denúncia; sindicância; procedimento disciplinar.

ANEXO V

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2000

Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso VI do art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29.....

.....

"VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:" (NR)

"a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;" (AC) AC = acréscimo.

"b) em Municípios de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;" (AC)

"c) em Municípios de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;" (AC)

"d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;" (AC)

"e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;" (AC)

"f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;" (AC)

....."

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 29-A:

"Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:" (AC)

"I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;" (AC)

"II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;" (AC)

"III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;" (AC)

"IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes." (AC)

"§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores." (AC)

"§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:" (AC)

"I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;" (AC)

"II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou" (AC)

"III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária." (AC)

"§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo." (AC)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro de 2001.
Brasília, 14 de fevereiro de 2000.

ANEXO VI

Cristiano Santos (PV) 14.8191
Prof. Galdino (PSDB) 13.9831
Valdemir (PRB) 12.7251
Serginho do Posto (PSDB) 12.303
Felipe Braga Cortes (PSDB) 10.0451
Toninho da Farmácia (PP) 9.9661
Dona Lourdes (PSB) 9.9241
Jairo Marcelino (PSDB) 5.921
Beto Moraes (PSDB) 9.3261
Professora Josete (PT) 9.2081
Tico Kuzma (PSB) 8.5410
Noemia Rocha (PMDB) 8.1320
Tito Zeglin (PDT) 7.7430
Helio Wirbiski (PPS) 7.7280
Mestre Pop (PSC) 7.6910
Aldemir Manfron (PP) 7.5760
Sabino Picolo (DEM) 7.3880
Chico do Uberaba (PMN) 7.0990
Colpani (PSB) 6.9810,
Julietta Reis (DEM) 6.9650
Mauro Ignacio (PSB) 6.8430
Paulo Salamuni (PV) 6.8230
Jonny Stica (PT) 6.6090
Pier (PTB) 6.1320
Tiago Gevert (PSC) 6.0590
Jorge Bernardi (PDT) 5.7270
Dirceu Moreira (PSL) 5.6330
Paulo Rink (PPS) 5.6250
Ailton Araujo (PSC) 5.3780
Ze Maria (PPS) 5.3330

Aladim (PV) 5.1300

Pedro Paulo (PT) 4.8530

Bruno Pessut (PSC) 4.6910

Carla Pimentel (PSC) 4.1670

Rogério Campos (PSC) 3.9030

Cacá Pereira (PSDC) 3.8380

Chicarelli (PSD) C3.7510

Geovane Fernandes (PTB) 2.8610

ANEXO VII

Art. 45 A Comissão Executiva, composta do Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário da Câmara Municipal, é órgão permanente de direção administrativa e financeira do Poder Legislativo do Município.

Art. 46 Compete-lhe, entre outras atribuições:

I - a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre a organização dos serviços da Câmara, criação, extinção e alteração de cargos e fixação dos respectivos vencimentos e vantagens dos servidores da Câmara, observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - a iniciativa de projeto de lei dispondo sobre a abertura de créditos suplementares ou especiais, com recursos indicados pelo Executivo ou mediante anulação parcial ou total de dotações da Câmara;

III - elaborar e expedir, mediante ato, a discriminação analítica das dotações orçamentárias da Câmara, bem como alterá-las, quando necessário, por anulação total ou parcial de suas dotações orçamentárias, observados os princípios de probidade, vedada a permissão para gastos não compatíveis com o exercício da função legislativa;

IV - por meio de ato, nomear, promover, comissionar, conceder gratificações, licenças, por em disponibilidade, exonerar, demitir, aposentar e punir servidores da Câmara, nos termos da lei;

V - expedir normas e medidas administrativas;

VI - ordenar a despesa da Câmara Municipal;

VII - prestar, em audiências públicas e ao Tribunal de Contas, relatório de gestão fiscal da Câmara Municipal, na forma da lei;

VIII - elaborar a proposta orçamentária da Câmara Municipal a ser incluída na Lei Orçamentária do Município;

IX - a iniciativa de projetos de resolução, salvo nos casos de alteração regimental;

X - apresentar o relatório anual de atividades da Câmara Municipal, perante o Plenário, na última sessão ordinária da sessão legislativa;

§ 1º Os atos decorrentes das atribuições previstas nos incisos V e VI deste artigo poderão ser praticados pelo Presidente, na conformidade de diretrizes previamente estabelecidas pela Comissão Executiva.

§ 2º Segundo diretrizes previamente estabelecidas, a Comissão Executiva poderá atribuir à supervisão do 1º e do 2º Secretários, setores ou aspectos da gestão administrativa e financeira, sem prejuízo do poder decisório do colegiado.

ANEXO VIII

Das Lideranças, Representações Partidárias e Blocos Parlamentares

Art. 22 As representações partidárias eleitas em cada legislatura constituir-se-ão por bancadas.

§ 1º As representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir blocos parlamentares, sob liderança comum à qual caberá a competência de representá-los.

§ 2º O bloco parlamentar terá o mesmo tratamento dispensado por este regimento às representações partidárias com assento na Casa.

§ 3º As lideranças dos partidos que se coligarem em bloco parlamentar perdem suas prerrogativas regimentais.

§ 4º Não será admitida a formação de bloco parlamentar composto por menos de dois Vereadores.

§ 5º Se o desligamento de uma bancada implicar a perda do número mínimo fixado no parágrafo anterior, extingue-se o bloco parlamentar.

§ 6º O bloco parlamentar tem existência circunscrita à legislatura, devendo o ato de sua criação e as alterações serem apresentados à Mesa para registro e publicação.

Art. 23 As bancadas integrantes de bloco parlamentar não poderão fazer parte de outro concomitantemente.

Parágrafo Único - A bancada que integrava bloco parlamentar dissolvido, ou a que dele se desvincular, não poderá constituir ou integrar outro na mesma sessão legislativa.

Art. 24 Líder é o porta-voz de uma representação partidária ou de bloco parlamentar e intermediário autorizado entre eles e os órgãos da Câmara Municipal e do Município.

§ 1º Cada bancada ou bloco parlamentar terá um líder, e, no máximo, dois vice-líderes.

§ 2º As bancadas e blocos parlamentares deverão indicar à Mesa, através de documento subscrito pela maioria de seus membros, no início de cada sessão legislativa, os respectivos líderes e vice-líderes.

§ 3º Cabe ao líder a indicação de membros de sua representação para integrarem comissões permanentes, temporárias e dos respectivos substitutos, no caso de impedimento ou vacância.

§ 4º O líder será substituído nas suas faltas, impedimentos ou ausência do recinto do plenário pelos respectivos vice-líderes.

§ 5º O Prefeito poderá indicar, através de ofício dirigido à Mesa, Vereadores que interpretem o seu pensamento junto à Câmara Municipal para exercer a liderança do governo, composta de um líder e, no máximo, dois vice-líderes.

§ 6º A oposição poderá indicar, através de ofício dirigido à Mesa, um Vereador para exercer a Liderança e mais 02 (dois) Vereadores para exercerem a Vice-liderança da Oposição, os quais gozarão de todas as prerrogativas concedidas às Lideranças."

Art. 24-A Os Líderes de Partidos, de Blocos Parlamentares, do Governo e da Oposição constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os Líderes de Blocos Parlamentares, o Líder do Governo e o Líder da Oposição terão direito a voz no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes.

§3º Quando o disposto no parágrafo acima não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, computando-se os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

2008

Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente

Frente Parlamentar em Defesa do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Ed.

Básica

Frente Parlamentar Municipal em Defesa do Diploma de Jornalismo

2009

Frente Parlamentar Em Defesa da Vida e da Família

2010

Frente Parlamentar de Prevenção e Combate ao HIV/AIDS no Município de Curitiba

Frente Parlamentar Contra o Crack

Frente Parlamentar pelo Desenvolvimento da Região Central de Curitiba - Pró-Centro

2011

Frente Parlamentar em Defesa da Família

Frente Parlamentar Municipal de Curitiba pela Cidadania LGBT

2013

Frente Parlamentar da Mobilidade Sustentável

Frente Parlamentar em Def. dos Empreg. e Empregadores dos Setores da Alimentação, hotelaria e turismo

Frente parlamentar em Defesa de Vítimas de Violência

Frente Parlamentar em Defesa dos Animais

Frente Parlamentar contra o Crack e Outras Drogas

Projeto de Decreto Legislativo: concessão de prêmios

Projeto de Decreto Legislativo: Prestação de Contas do Legislativo

Projeto de Decreto Legislativo: Sustação de ato do Poder Executivo

Projeto de Lei Complementar

Projeto de Lei Ordinária

Projeto de Lei Ordinária: Alteração de denominação de bem público

Projeto de Lei Ordinária: Declaração de Utilidade Pública

Projeto de Lei Ordinária: Declaração de Utilidade Pública – Alteração de Denominação

Projeto de Lei Ordinária: Denominação de bem público especificada

Projeto de Lei Ordinária: Denominação de bem público não especificada

Projeto de Lei Ordinária: Leis Orçamentárias

Projeto de Resolução

Projeto de Resolução: Alteração Regimento Interno

Requerimento a Comissão Parlamentar de Inquérito

Requerimento a Outros órgãos

Requerimento à Prefeitura de Curitiba

Requerimento de Adiamento/Prorrogação de Período Adiamento Discussão ou Votação

Requerimento de Anexação de documentos ao Processo/Projeto

Requerimento de Assuntos não regimentais
 Requerimento de Autorização para ausentar-se do país (Prefeito)
 Requerimento de Autorização para ausentar-se em tratamento de saúde (Prefeito)
 Requerimento de Autorização para utilização das cotas de denominação de bens públicos
 Requerimento de Cancelamento de sessão plenária/solene/evento
 Requerimento de Comunicação à Mesa de ausência do país
 Requerimento de Comunicação de ter assumido cargo oficial
 Requerimento de Constituição de comissão de representação
 Requerimento de Constituição de comissão especial
 Requerimento de Constituição de comissão parlamentar de inquérito
 Requerimento de Constituição de Comissão Processante
 Requerimento de Constituição/Alteração/Dissolução de Bloco Parlamentar
 Requerimento de Convites a autoridades para esclarecimentos
 Requerimento de Convocação de titulares da Adm. Municipal
 Requerimento de Extinção de Regime de Urgência
 Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia
 Requerimento de Indicação de líder e vice-líderes de bancada ou bloco parlamentar
 Requerimento de Indicação de membro de Comissão ou Conselho
 Requerimento de Indicação de Membro de Comissão Temporária
 Requerimento de Inserção nos anais
 Requerimento de Justificativa de falta às Sessões por Atividades Inerentes ao mandato e

outros

Requerimento de Justificativa de falta às Sessões por doença, nojo, gala e representação oficial
 Requerimento de Licença (Prefeito)
 Requerimento de Licença do Presidente para ausentar-se do município por mais de 10 dias
 Requerimento de Licença para tratamento de saúde
 Requerimento de Licença sem remuneração para tratar de interesse particular
 Requerimento de Moção de apoio ou solidariedade
 Requerimento de Moção de repúdio ou protesto
 Requerimento de Pedido de informações oficiais do Município
 Requerimento de Pedido de informações oficiais internas
 Requerimento de Prazo inicial e prorrogação de trabalhos da Com. de Inquérito

Requerimento de Prazo para Comissão Temporária
Requerimento de Prorrogação de licença
Requerimento de Prorrogação de licença (Prefeito)
Requerimento de Realização de Audiência Pública
Requerimento de Realização de seminário / simpósio
Requerimento de Realização de sessão externa
Requerimento de Realização de sessão extraordinária ou solene
Requerimento de Recurso de decisão do Presidente
Requerimento de Regime de urgência
Requerimento de Registro de Frente Parlamentar
Requerimento de Retirada de Proposição com parecer favorável
Requerimento de Retirada de Proposição sem parecer ou com parecer contrário
Requerimento de Solicitação de Cópia de Documentos
Requerimento de Solicitação de informações de outros órgãos públicos ou privados
Requerimento de Submissão ao plenário de parecer contrário
Requerimento de Suspensão de sessão
Requerimento de Tribuna livre
Requerimento de Utilização de parte do horário da sessão
Requerimento de Votos de congratulações e aplausos
Requerimento de Votos de pesar

ANEXO IX

Art. 133 Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, podendo ser:

I - supressiva, a que manda erradicar qualquer parte da principal;

II - substitutiva, a que é apresentada como sucedânea de outra, em parte ou no todo, neste último caso denominando-se substitutivo geral;

III - aditiva, a que acrescenta novas disposições à principal;

IV - modificativa, a que altera a proposição principal sem modificá-la substancialmente.

Parágrafo único. Denomina-se subemenda a emenda apresentada à outra.

Art. 134 As emendas deverão ser apresentadas até o início da sessão em cuja ordem do dia figurar a proposição principal.

§ 1º No primeiro turno de discussão e votação, cabem emendas apresentadas por Vereador ou por comissão.

§ 2º No segundo turno de discussão e votação, somente caberão emendas supressivas ou aditivas, subscritas por 1/3, ou mais, dos Vereadores.

§ 3º Na redação final, somente caberá emenda de redação.

§ 4º Excepcionalmente, mediante acordo de lideranças, poderão ser apresentadas emendas até o início da votação.

§ 5º Havendo emendas apresentadas após o encerramento do trâmite da proposição principal junto às Comissões Permanentes, a Mesa submeterá à deliberação do Plenário o adiamento da discussão e votação para remessa, pelo prazo de quarenta e oito horas, à comissão competente para apreciar-lhes o mérito, voltando a proposição à discussão na sessão imediata após a publicação do parecer.

ANEXO X

AMOSTRAGEM ESTRATIFICADA

Realizamos um estudo amostral, pois não é uma tarefa obter informações e inquirir todos os indivíduos em tempo hábil, apesar de o tamanho populacional ser relativamente pequeno. A população de estudo são todos os 38 vereadores da câmara no período 2009 a 2012, os quais se dividem nos seguintes estratos (grupos): a) Comunitários (4 vereadores); b) Midiáticos (3 vereadores); c) Temáticos (9 vereadores) e d) Funcionários (9 vereadores). Os Comunitários, Midiáticos, Temáticos e Funcionários representam 45%, 8%, 24% e 24% da câmara, respectivamente. Devido ao fato dos vereadores estarem distribuídos em estratos homogêneos, usamos o procedimento de amostragem estratificada proporcional (BUSSAB E BOLFARINE, 2010; COCHRAN, 2007).

Para calcular o tamanho amostral do estudo necessário para estimar o número médio de requerimentos, usamos uma variância-piloto igual a 12 unidades levando em conta os estratos, uma margem de erro igual a duas unidades, um nível de confiança de 95% e a fórmula do tamanho amostral em uma amostragem estratificada. O tamanho da amostra resultante é de $n = 9$ vereadores. Lembrando que esse valor corresponde aproximadamente a 24% da população. Com o tamanho amostral n , o número de vereadores em cada estrato foi calculado de acordo com a proporção de cada estrato. Isto é, aqueles estratos com uma maior proporção de vereadores, tiveram um número maior de entrevistados de acordo com sua respectiva representatividade. Depois disso, os vereadores de cada estrato foram selecionados segundo um procedimento de amostragem aleatória simples, isto é, cada vereador de um mesmo estrato tem a mesma chance de ser sorteado. Usamos o *software* Excel para realizar os cálculos e realizar o sorteio dos vereadores.

Através das informações colhidas dos 9 vereadores, podemos estimar o número médio e o total de requerimentos em cada estrato e na câmara. Além disso, apresentamos uma estimativa intervalar para o número médio e o total de requerimentos populacionais. O nível de confiança é de 95%.

OBS.: Basta alimentar a colunas de dados que automaticamente o número médio, o total e os intervalos são calculados automaticamente. Você pode também trocar a variável, por exemplo, para indicações ou projetos.

TÉCNICA PARA POPULAÇÃO FINITA NESTE CASO ATÉ 100.000

FÓRMULA

$$n = \frac{Z^2 \times P \times Q \times N}{e^2 \times (N-1) + Z^2 \times P \times Q}$$

1)	Onde:	Valor
2)	Z = Nível de Confiança	95%
3)	P = Quantidade de Acerto esperado (%)	95%
4)	Q = Quantidade de Erro esperado (%)	5%
5)	N = População Total	38 Vereadores
6)	e = Nível de Precisão (%)	13%
Tamanho da amostra (n) =		9

"P" e "Q" são complementares = 100%

"e" pode variar de 3% a 10%. Normalmente se usa 5%.

Nível de Confiança	Valor de Z
99%	2,57
95%	1,96
90%	1,64
80%	1,28

0,25 é igual a multiplicação de P (proporção amostral de sucessos)

por Q (proporção amostral de fracassos).

Sugestão de adoção dos valores 0,5 e 0,5, respectivamente.

Por isso, o valor de 0,25.

Pop.:	Amostra Total	Comunitários	Midiáticos	Temáticos	Funcionários políticos
N =38	n = 9	n1 =4	n2 =1	n3 =2	n4 =2

Número de Projetos por Vereador:

Comunitários: 16

Midiáticos: 4

Temáticos: 8

Funcionários: 8

ANEXO XI

PROJETOS

VULTO EMÉRITO Lei nº 2.255/63 - Lei nº 6.929/86

(Pessoas nascidas em Curitiba)

Concedido às pessoas que tenham prestado relevantes serviços à comunidade curitibana.

CIDADÃO HONORÁRIO Resol. nº 04/78

(Pessoas nascidas fora de Curitiba)

Concedido às pessoas que tenham prestado relevantes serviços à comunidade curitibana

1. PROFISSIONAL DO ANO Lei nº 9.622/99

Distinção honorífica concedida às pessoas que se destacaram, anualmente, em trabalhos desempenhados nas áreas da indústria, comércio e serviços, desempenhando suas atividades profissionais, funcionais, comunitárias, evoluções profissionais e criatividade, com histórico funcional que comprove o mérito laborial a do homenageado.

2. PRÊMIO PABLO NERUDA DE DIREITOS HUMANOS - Lei nº 11.258/04

Prêmio concedido às pessoas ou entidades não governamentais que se destacaram na luta pelo direito à liberdade ideológica, de credo religioso, de opinião, pela democracia e pela justiça social.

3. PROFESSOR JOÃO CRISÓSTOMO ARNS Lei nº 8.457/94 - Lei nº 11.226/04

Prêmio concedido às pessoas que se destacaram, anualmente, nas áreas ligadas à educação e cultura.

4. TÍTULO DE SERVIDOR PÚBLICO PADRÃO - Lei nº 10.680/03

Título visa homenagear servidores e empregados públicos, sejam eles ativos ou inativos.

5. PRÊMIO CIDADE DE CURITIBA - Lei nº 8.152/93

Prêmio concedido às personalidades locais que, anualmente, se destacaram nas artes, na medicina, no direito, nos desportos, na assistência social, enfim em todas as atividades sociais, culturais e profissionais.

6. CONSAGRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL - Lei nº 6.710/85

Prêmio concedido às pessoas jurídicas de Direito Privado que se destacaram, anualmente, por relevantes serviços prestados à comunidade.

7. MÉRITO ESPORTIVO - Lei nº 7.756/91

Distinção honorífica concedido às pessoas que se destacaram, anualmente, em práticas esportivas, em nível nacional ou internacional.

8. CULTURA E DIVULGAÇÃO DE CURITIBA - Lei nº 8.810/96

Prêmio concedido às pessoas que se destacaram, anualmente, nos setores de Cultura e Divulgação.

9. PRÊMIO PAPA JOÃO PAULO - Lei nº 11.765/2006

Prêmio concedido às pessoas ou entidades não governamentais curitibanas que se destacaram em atividades de apoio às causas defendidas pela Igreja Católica Apostólica Romana.

10. PRÊMIO MULHERES EMPREENDEDORAS - Lei nº 12.191/2007

Prêmio concedido às mulheres que se destacaram em atividades de empreendedorismo, à frente de empresas, cooperativas, clubes de trocas e associações curitibanas, nas áreas da indústria, artesanato, comércio e serviços.

11. ECOLOGIA E AMBIENTALISMO - Lei nº 10.662/2003

Prêmio concedido às pessoas ou entidades não governamentais curitibanas que se destacaram em ações a favor da natureza, do meio ambiente e dos interesses ecológicos.

DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

Art. 11 – II – elaborar o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual, estimando a receita e fixando a despesa.

DO PODER LEGISLATIVO**Seção II**

Da Competência da Câmara Municipal

Art. 19. Compete à Câmara Municipal deliberar, sob forma de projetos de lei, sujeitos à sanção do Prefeito, sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I – (...)Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual; (...)

Art. 180 Recebido o projeto, será ele publicado e remetido à Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, para parecer prévio de admissibilidade.

Subseção II

Da competência das Comissões Permanentes

Art. 60 Compete:

II – à Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização:

b) analisar os aspectos econômicos e financeiros dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e, privativamente, o projeto do orçamento anual e a prestação de contas do Executivo e do Legislativo;

§ 1º As sugestões da Consulta pública referentes ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual, serão sistematizadas e apreciadas individualmente em parecer justificado, até a realização da Audiência Pública, especificando a admissibilidade ou recusa, sendo que as sugestões admitidas serão formatadas em emendas, sob a responsabilidade da Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização.

DO PLANO PLURIANUAL, DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DO ORÇAMENTO ANUAL

Art. 179 Aplicam-se aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e de créditos adicionais, naquilo em que não contrariem o disposto neste capítulo, as regras deste Regimento que regulam a tramitação das proposições em geral.

Art. 180 Recebido o projeto, será ele publicado e remetido à Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, para parecer prévio de admissibilidade.

§ 1º Publicado o parecer, a Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, promoverá as audiências e consultas públicas exigidas em lei, após o que o projeto constará na pauta da ordem do dia por três sessões ordinárias subsequentes, para recebimento de emendas.

§ 2º Findo o prazo de apresentação de emendas, a Mesa as fará publicar.

§ 3º Publicadas as emendas, o projeto retomará à Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, que emitirá parecer terminativo sobre o projeto e as emendas, no prazo de até quinze dias.

§ 4º No parecer as emendas poderão ser admitidas, inadmitidas ou prejudicadas:

I - as emendas serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais atinentes à matéria orçamentária;

II - no caso de emendas admitidas, deverão estar claramente indicados os valores aceitos ou os textos adotados;

III - será tida como prejudicada a emenda em caso de identidade, ou em sentido contrário ao de outra já aprovada, respeitada a ordem de apresentação.

§ 5º O parecer emitido, distinguindo as emendas admitidas das inadmitidas ou prejudicadas, será publicado no prazo de dois dias devendo o projeto ser incluído em ordem do dia no prazo de até quinze dias.

§ 6º No caso de emenda inadmitida, no prazo de cinco dias úteis contado da publicação do parecer, poderá o autor da proposição, com o apoio de 1/3 dos membros da Câmara, requerer à Mesa que submeta o parecer, em destaque a emenda referida, à deliberação do Plenário.

§ 7º Aprovadas emendas, caberá à Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização a elaboração da redação para o segundo turno.